

Linda Cardinal
Caroline Andrew

La démocratie à l'épreuve de la gouvernance

Les Presses de l'Université d'Ottawa

La démocratie à l'épreuve de la gouvernance

COLLECTION « GOUVERNANCE »

ISSN 1497-2972

Par « gouvernance » on entend à la fois la coordination efficace d'un organisme ou d'une communauté quand la connaissance, les ressources et le pouvoir sont distribués, et la grille transdisciplinaire qui sert à analyser ces problèmes de coordination. Étudier la gouvernance d'un système social, c'est considérer la répartition des droits et obligations qui le sous-tend ; c'est rechercher comment on assure la bonne coordination des activités parallèles ; c'est déterminer les causes d'un mauvais fonctionnement ; et c'est suggérer les réformes nécessaires aux organismes en difficulté. Il s'agit aussi d'examiner les moyens complexes utilisés pour coordonner les activités des secteurs public, privé et civique, d'analyser la façon dont les citoyens produisent de la gouvernance à travers leur participation à la vie démocratique et inventorier les processus et instruments qui permettent d'obtenir bonne intendance.

Cette collection accueille à la fois des ouvrages théoriques, des travaux ethnographiques, des études de cas, des actes de colloques et de symposium, et des travaux d'intérêt pratique, qui jettent une lumière nouvelle sur la gouvernance comme manière de voir et comme moyen de coordination efficace. La collection publie en anglais et en français.

DANS LA MEME COLLECTION

David McInnes, *Taking It to the Hill: The Complete Guide to Appearing before (and Surviving) Parliamentary Committees*, 1999.

Gilles Paquet, *Governance Through Social Learning*, 1999.

Collection
Gouvernance

Linda Cardinal
Caroline Andrew

La démocratie à l'épreuve de la gouvernance

Les Presses de l'Université d'Ottawa

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
La démocratie à l'épreuve de la gouvernance

(Gouvernance)
Compte rendu d'un colloque France–Canada sur le thème gouvernance et démocratie, organisé par la Faculté des sciences sociales et le Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, les 2 et 3 oct. 1998 à l'Université d'Ottawa.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 2-7603-0529-5

1. Démocratie. 2. Science politique. 3. Participation politique. 4. Droits politiques. 5. Droits de l'homme. 6. Décentralisation administrative. I. Cardinal, Linda, 1959- . II. Andrew, Caroline, 1942- . III. Université d'Ottawa. Faculté des sciences sociales. IV. Université d'Ottawa. Centre d'études en gouvernance. V. Collection : Gouvernance (Presses de l'Université d'Ottawa)

JC423.D446 2000 323'.042 C00-901592-2

Les Presses de l'Université d'Ottawa tiennent à remercier le Conseil des Arts du Canada et l'Université d'Ottawa de l'aide qu'ils apportent à leur programme de publication.

Nous reconaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.



Couverture : Robert Dolbec

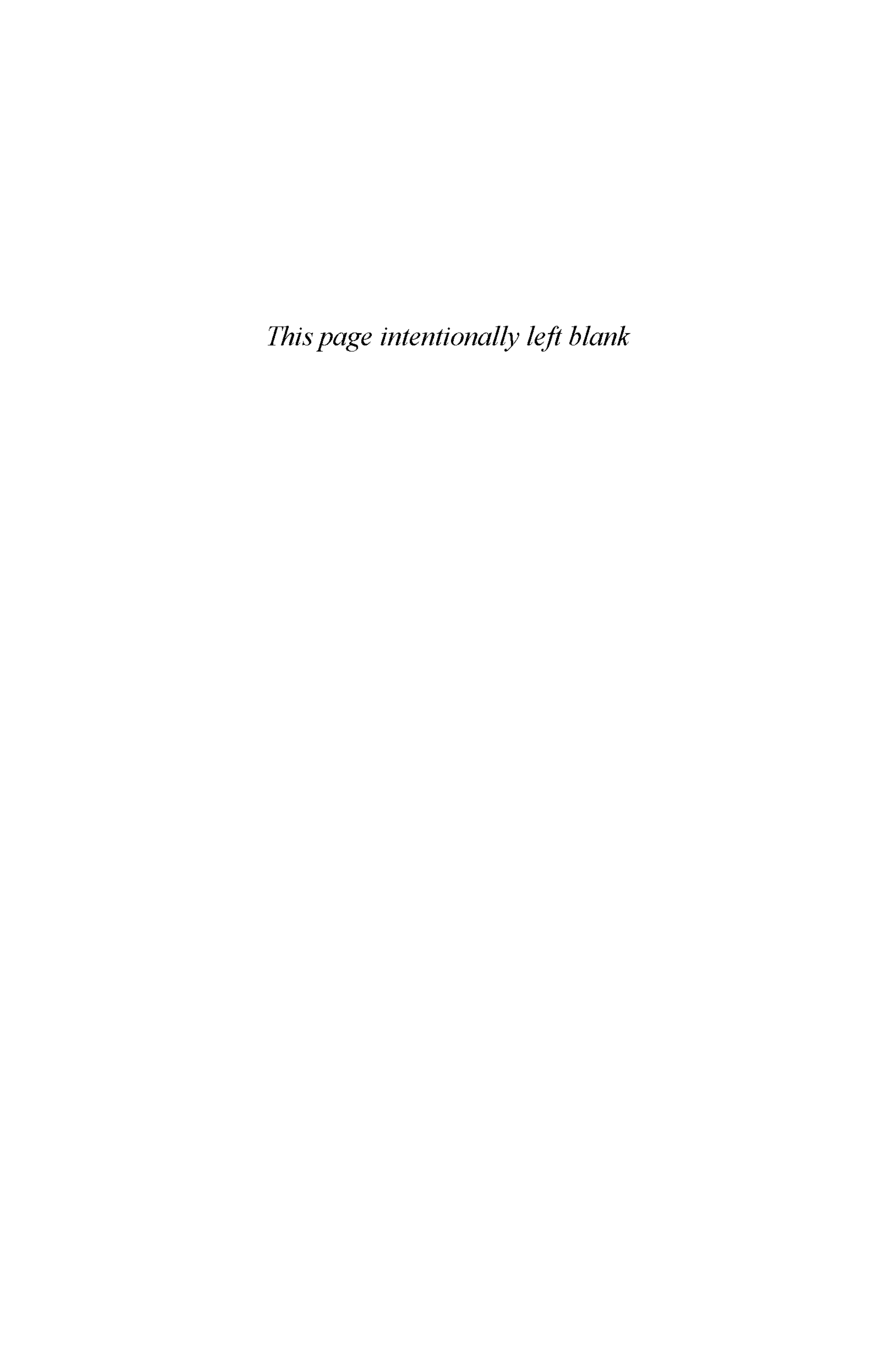
ISBN 2-7603-0529-5
ISSN 1497-2972

542, King Edward, Ottawa (Ont.), Canada K1N 6N5
press@uottawa.ca http://www.uopress.uottawa.ca

Imprimé et relié au Canada

Remerciements

Cet ouvrage a été préparé à la suite d'un colloque France-Canada sur le thème « Gouvernance et démocratie » organisé par la Faculté des sciences sociales et le Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, les 2 et 3 octobre 1998 à l'Université d'Ottawa. Nous remercions le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada ainsi que l'Ambassade de France à Ottawa de leur appui à ce colloque. Remerciements tout spéciaux à Monsieur Jean Razungles, conseiller scientifique à l'Ambassade de France à Ottawa, sans qui cet événement n'aurait pas été possible. Remerciements aussi à la Faculté des sciences sociales et au Département de science politique de l'Université d'Ottawa pour leur appui technique.



This page intentionally left blank

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Autour de Gilles Paquet

LINDA CARDINAL et CAROLINE ANDREW

La gouvernance connote la coordination efficace quand le pouvoir et la connaissance sont distribués horizontalement. Pour le profane, la gouvernance signifie habituellement l'étude du fonctionnement des organisations ou des institutions. C'est une technique de résolution de problèmes qui nous vient des spécialistes de la gestion des organisations, des sciences administratives ainsi que de la sociologie urbaine. Toutefois, en devenant de plus en plus associé à la critique du politique, le thème de la gouvernance s'est révélé porteur d'une nouvelle ambition : celle de se présenter comme une solution de rechange et comme une réponse efficace aux transformations en cours du politique dans les sociétés démocratiques, en particulier comme une façon de repenser la politique à l'ère de l'individualisme. L'idée de gouvernance est dorénavant associée à la critique du tout-État en plus de rivaliser avec le discours des droits, qu'elle considère comme une source d'anomie. Son objectif est de faire porter le débat sur l'orientation normative des sociétés et de proposer un nouvel outillage mental afin de mieux résoudre les problèmes associés au fait de vivre dans des sociétés de plus en plus complexes, d'évoluer dans des réseaux de socialité de plus en plus ténus et de faire face à l'anomie engendrée par la logique des droits. La gouvernance comme façon de voir et d'agir devient un moyen en vue de la création d'une nouvelle socialité davantage porteuse de cohésion sociale et d'engagement civique. Elle se construit sur le postulat que personne n'a le monopole de la connaissance et du pouvoir et cherche à exproprier les gouvernants de leur présumé monopole.

Souvent perçue comme une approche comparable à la théorie du choix rationnel, qui réduit les rapports sociaux à la logique du marché et à la logique brute des rapports de force, la gouvernance s'articule aussi

autour de la notion d'apprentissage collectif, comprise comme un processus visant à favoriser la diffusion des connaissances, la redéfinition des objectifs poursuivis et des moyens pour y arriver. Elle fait appel à une nouvelle pédagogie de la relation ou des rapports sociaux afin de créer une boucle d'apprentissage qui puisse venir modifier les logiques centralisatrices caractérisant la majorité des institutions dans les sociétés contemporaines. Nous le verrons davantage dans cet ouvrage, Gilles Paquet compare la gouvernance à un moyen destiné à définir des « précautions auxiliaires nécessaires pour qu'il y ait démocratie en acte, progrès économique et société décente[1] ». Nouvelle utopie ou éternelle quête de dépassement?

Cette volonté de modifier l'ordre institutionnel et les idées reçues convient admirablement à Gilles Paquet, qui, explique justement Jocelyn Létourneau dans le présent ouvrage, « apparaît dans le paysage de la pensée du Canada francophone, le Québec y compris, comme l'un de ces trop peu nombreux penseurs qui ne craignent jamais de sortir des sentiers battus, de se mesurer aux acquis apparemment indépassables du savoir normatif et de donner du souffle aux interrogations de l'académie[2] ». Son intérêt pour la problématique de la gouvernance peut être ainsi décrit comme une façon pour lui de se mesurer aux nouveaux débats sur la nature de l'action individuelle et collective au sein des sociétés de plus en plus complexes que sont les nôtres. Toutefois, un survol de son œuvre révèle aussi la présence d'un questionnement de longue date sur les manières d'agir et de voir de nos sociétés, des gouvernements et des groupes sociaux. Il tente, depuis les années 1990, de systématiser davantage ses réflexions en un ensemble cohérent de formulations théoriques, dont la finalité a été, entre autres, de donner lieu à un vaste programme de recherches et d'études en gouvernance.

Gilles Paquet a d'abord été enseignant à l'Université Carleton (à Ottawa) de 1963 à 1981. Il y a occupé, successivement, les postes de directeur du Département d'économie et de doyen de la Faculté des études supérieures et de la recherche. En 1981, il devient doyen de la Faculté d'administration de l'Université d'Ottawa, poste qu'il occupe jusqu'en 1988. En 1997, il est nommé directeur du Centre d'études en gouvernance de cette université.

Tout au long de sa carrière, Gilles Paquet a reçu nombre de distinctions, dont plusieurs prix d'excellence en recherche et en enseignement. En 1976, il est nommé à la Société royale du Canada et, en 1992, il est décoré de l'Ordre du Canada. Il est aussi nommé à de nombreux postes de commande, dont celui de président de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, de l'Association des

économistes québécois et de l'Académie des lettres et des sciences humaines. Depuis 1994, il est le rédacteur en chef d'*Optimum*, une revue d'intérêt dans le domaine de l'administration publique.

Gilles Paquet est connu tant au Québec et au Canada anglais que sur la scène internationale, notamment pour ses travaux en histoire économique sur le Bas-Canada au tournant du XIX[e] siècle, mais également pour ses analyses en sciences économiques, sociales et administratives. Depuis plusieurs années, il est un des commentateurs les plus engagés dans le débat sur l'avenir des politiques publiques au Canada et au Québec et sur les transformations au sein du gouvernement fédéral. Gilles Paquet réclame la mise en place d'une nouvelle gouvernance distribuée plutôt que centralisatrice, qui reposerait davantage sur la participation, le multilogue et les échanges horizontaux entre partenaires que sur la hiérarchie et le commandement[3].

Il a aussi contribué à lancer un débat important, au Québec, sur la nature de l'intervention étatique tant fédérale que provinciale depuis les années 1960. Dès ses premiers travaux sur le comportement des acteurs sociaux au XIX[e] siècle, en collaboration avec Jean-Pierre Wallot, il a récusé le stéréotype selon lequel le Québec d'avant les années 1960 était comparable à une société reculée, incapable de s'adapter aux exigences de la vie moderne. Gilles Paquet et Jean-Pierre Wallot ont montré, en particulier, que l'économie du Canada français avait toujours été pleinement intégrée à celle du monde atlantique et que les habitants canadiens-français étaient aussi des acteurs rationnels[4]. Ces dernières années, c'est aux chantres de la Révolution tranquille que s'en est pris Gilles Paquet pour avoir reproduit les mêmes préjugés en décrivant le Québec depuis les années 1930 comme une société de la « grande noirceur », en vue de justifier le besoin d'une intervention étatique plus puissante (Paquet, 1999b).

*

* *

Afin d'élargir le débat, nous organisions, au mois d'octobre 1998, une rencontre avec des collègues du Québec et de la France, qui, sans tous être spécialistes de la question, ont accepté de participer pendant deux jours à une séance de travail autour d'un texte préparé par Gilles Paquet, dans lequel l'auteur a choisi de nous présenter les grandes lignes de son approche. Nous souhaitions également souligner les débuts du Centre d'études en gouvernance en réunissant des personnes dont les interrogations critiques serviraient à dégager davantage la logique qui

sous-tend la référence à l'idée de gouvernance et à poser des jalons en vue d'échanges à plus long terme sur les différents enjeux de celle-ci, tant théoriques que politiques.

Cet ouvrage présente le compte rendu de nos délibérations. Nous l'avons divisé en quatre parties. La première est constituée par le texte de Gilles Paquet, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », qui nous a réunis et dans lequel l'auteur énonce les éléments principaux de sa démarche. Dans la deuxième partie, nous proposons des textes qui ont permis de situer la question de la gouvernance dans son contexte. Ce sont ceux de Jocelyn Létourneau, de Claudette Lafaye et de Pierre Hamel. La troisième partie porte plus explicitement sur les défis du politique face à la gouvernance. Les contributions sont de Luc Juillet, de Farhad Khosrokhavar, de Jacques T. Godbout et de Jean Laponce. La quatrième partie propose des analyses de nouvelles pratiques démocratiques comme l'économie sociale et le développement régional à la lumière de la problématique de la gouvernance. Les textes sont de Jean-Guy Belley, de Jacques Palard, de Margaret Mendell et de Lise Boily. En conclusion, nous avons laissé la parole à Gilles Paquet, afin de lui permettre de répondre aux différentes critiques qui lui ont été adressées.

Nous remercions tous les participants et les participantes de nous avoir fait le plaisir de répondre favorablement à notre invitation et d'avoir pris leur rôle de critique au sérieux. Le temps passé ensemble à échanger nos vues sur les promesses de la gouvernance a été d'une intensité inégalée, riche en réflexions et en débats. Nous remercions Gilles Paquet de s'être prêté à nos interrogations, dans l'humour et la civilité. Cet ouvrage veut aussi lui rendre hommage. Non seulement nous souhaitons profiter de l'occasion pour souligner son engagement sans limites au succès du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, mais également nous voulons lui exprimer le plaisir que nous prenons à travailler avec lui et la fierté que nous ressentons à faire partie de ses collègues.

Notes

1. Gilles Paquet, « La gouvernance en tant que précautions auxiliaires », conclusion du présent ouvrage, p. 215.

2. Jocelyn Létourneau, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Commentaire sur un texte de Gilles Paquet », dans le présent ouvrage, p. 45.

3. Pour plus de détails, voir Gilles Paquet (1995, 1999a).

4. Pour plus de détails, voir Gilles Paquet et Jean-Pierre Wallot (1988).

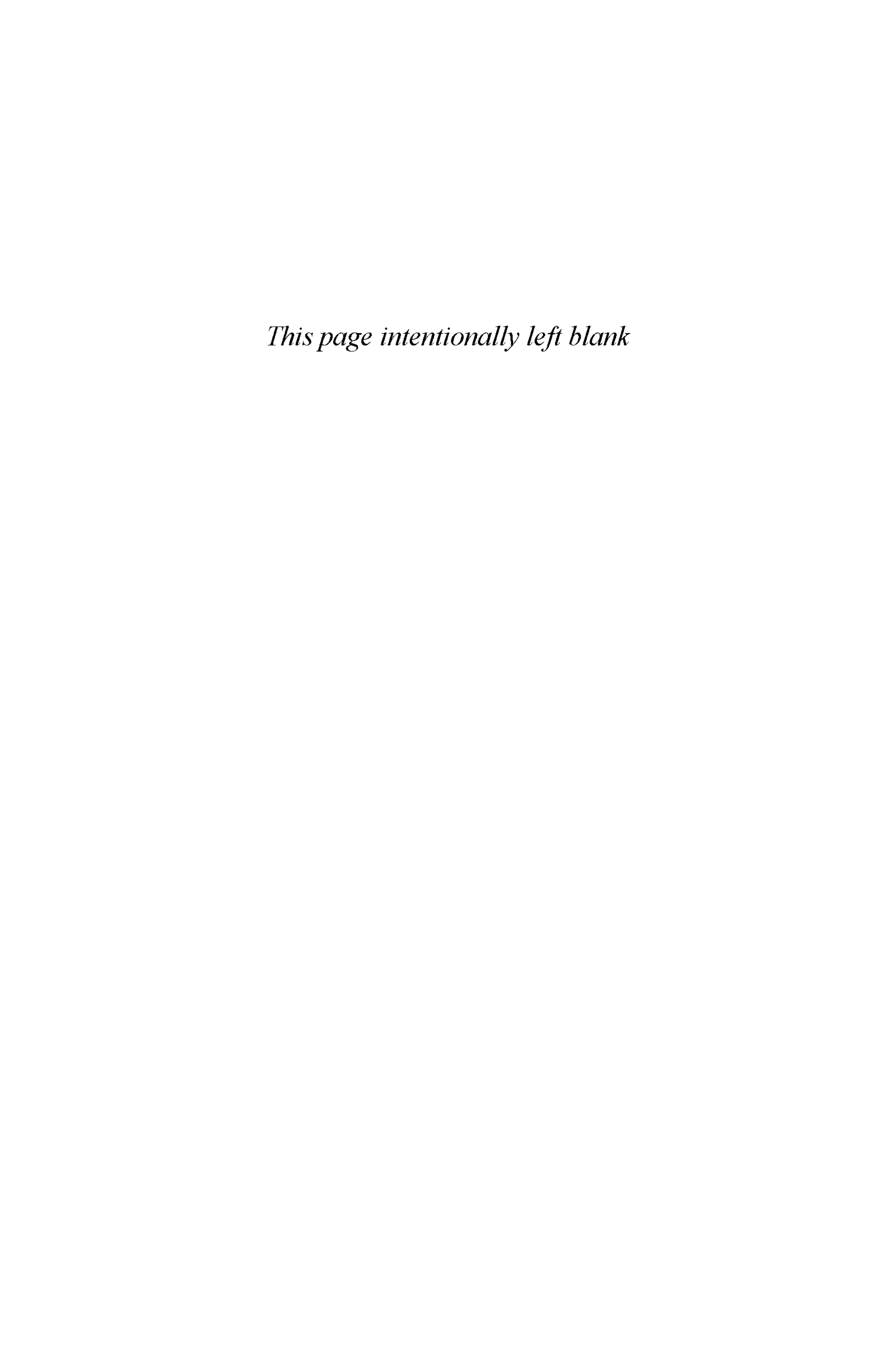
Bibliographie

PAQUET, G., 1995, « Gouvernance distribuée et habitus centralisateur », *Mémoires de la Société royale du Canada* », série VI, tome VI, p. 97-111.

PAQUET, G., 1999a, « Tectonic Changes in Canadian Governance », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 1999-2000 – Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, Toronto, Oxford University Press, p. 75-111.

PAQUET, G., 1999b, *Oublier la Révolution tranquille. Pour une nouvelle socialité*, Montréal, Liber.

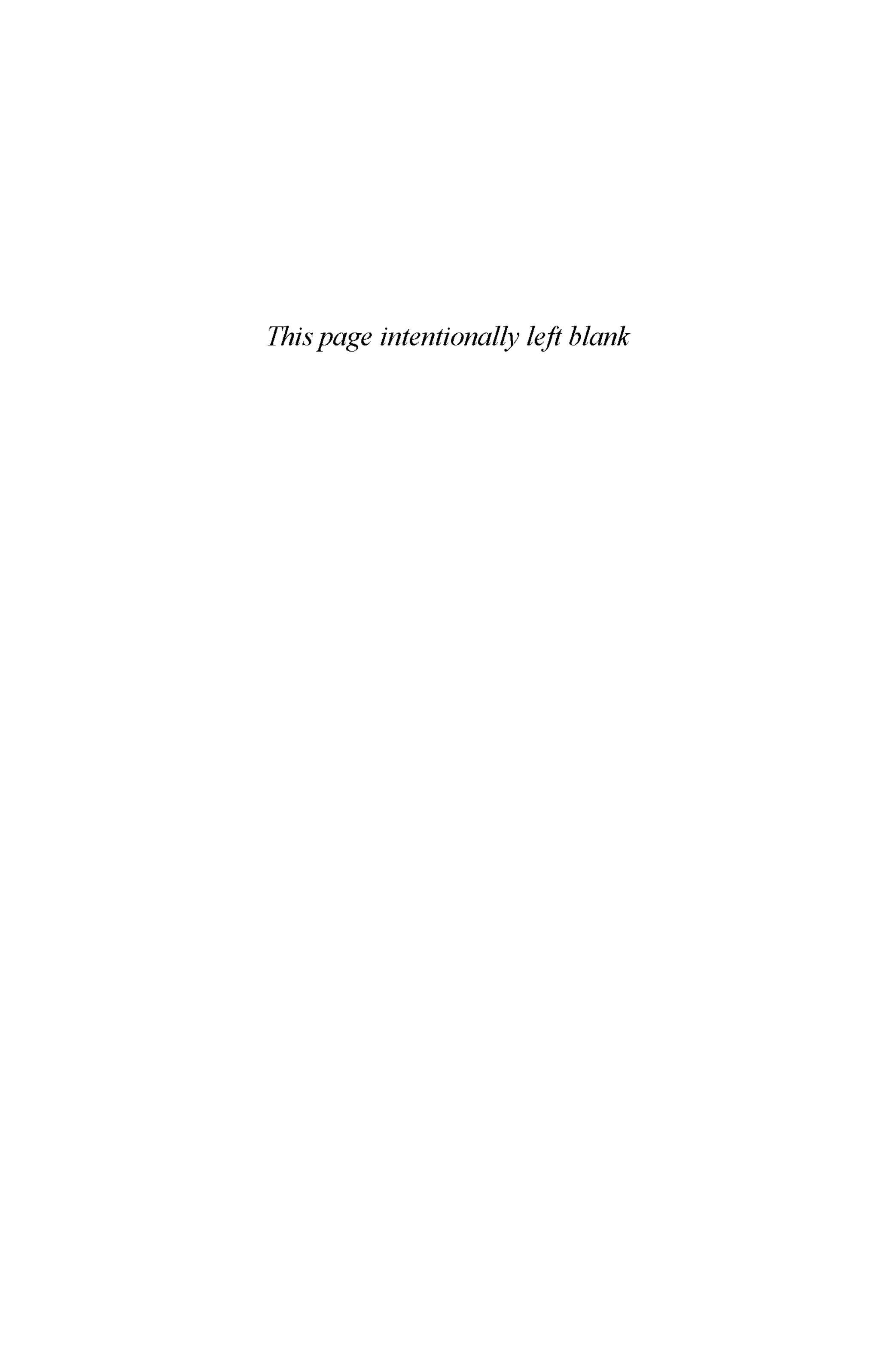
PAQUET, G. et J.-P. Wallot, 1988, *Le Bas-Canada au tournant du XIXe siècle : restructuration et modernisation*, Ottawa, La société historique du Canada, brochure historique, n° 45.



This page intentionally left blank

Première partie

Qu'est-ce que la gouvernance ?



This page intentionally left blank

1

La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif[1]

GILLES PAQUET

Governance not by the best among all of us
but by the best within each of us.

Joseph Tussman

Introduction

Le mot « gouverner » connote toutes les activités des agents et de groupes sociaux, politiques, économiques, administratifs, qui contribuent par des efforts ciblés à influencer, orienter, guider ou contrôler certains aspects ou certaines dimensions particulières d'un système ou d'une socio-économie. Il s'agit d'une réalité justiciable de ce que Karl Popper nomme le Monde 2, le monde subjectif des valeurs, de la conscience, des plans et des activités enclenchées par ces plans dans des efforts pour contrôler le Monde 1, celui des choses matérielles (Popper, 1972).

La gouvernance se réfère aux *patterns* qui émergent de la combinaison et de la réconciliation de toutes ces actions stratégiques des divers acteurs et groupes, y compris les effets non voulus et non prévus. Il s'agit d'un ordre caractérisé par une logique dominante qui est la résultante de tous ces efforts partiels en provenance des secteurs privé, public et civique pour influencer l'orientation de l'organisation ou du

système dans le sens de leurs intérêts. La gouvernance n'est donc pas nécessairement sous le contrôle de qui que ce soit. Elle peut, par exception, être entre les mains d'un seul gouverneur dans le cas d'un système tyrannique, mais le plus souvent elle constitue un jeu complexe qui ne tombe sous le dominium d'aucun maître. La gouvernance est une réalité du Monde 3 de Karl Popper – celui des structures objectives produites par les humains, intentionnellement ou non – en ce sens qu'elle institue pour ainsi dire l'appareil de guidage de manière à harmoniser les pressions en provenance des deux autres mondes. On peut évidemment agir directement sur la gouvernance jusqu'à un certain point par des efforts pour changer directement la logique dominante, les règles du jeu, les droits et responsabilités de certains acteurs.

Quant à la gouvernabilité, c'est la capacité d'assurer l'arrimage toujours à recommencer entre les besoins de coordination et de gouvernance engendrés par le contexte en changement – une sorte de mélange de Monde 1 et de Monde 3 tels qu'ils existent à un moment donné – et les ambitions émergeant du Monde 2 visant à conserver l'intégrité et la résilience de l'organisation, à garder le cap sur des directions susceptibles d'en assurer la survie. Il s'agit d'une mesure de la capacité de créer à partir de l'assemblage d'agents, de groupes et d'institutions en place (et des contraintes et possibles divers qu'ils représentent), les *patterns* collectifs de gouvernance susceptibles de répondre adéquatement à ces défis (Kooiman, 1993).

Dans ce monde dynamique, de plus en plus complexe et diversifié, chacun tente de gouverner. Mais la gouvernance est complexe, et la gouvernabilité n'est pas assurée.

Un paradigme est une façon de voir le monde, « *a cluster of fundamental principles guiding the perception and organization of data [...] a widely shared system of assumptions and beliefs operating at a basic, almost unconscious level of experience* » (Ogilvy, 1986-1987 : p. 13). C'est le décodeur qui nous permet de structurer nos perceptions de la réalité extérieure en un tout plus ou moins cohérent. L'examen de l'évolution des paradigmes de la gouvernance est l'étude de l'évolution de la manière d'interpréter cette fonction de gouvernance dans les divers systèmes sociaux.

Le paradigme qui a dominé la scène depuis les années 1950-1960 a tendu à considérer que l'on pouvait gouverner les grandes organisations comme si elles étaient essentiellement des quasi-machines : le moyen le plus populaire pour gouverner étant une structure de guidage centralisée et hiérarchique. Dans ce contexte, le problème de la gouvernabilité ne se pose que trivialement : l'environnement est présumé placide, le

gouverneur omniscient, et la quasi-machine organisationnelle se prête supposément à la manipulation et au contrôle. Ce qui fait que les plans et les projets en provenance du Monde 2 s'accomplissent : il s'agit simplement de contrôler mécaniquement l'appareil de guidage pour amener le système à destination.

Cette analogie mécaniste a gâté bon nombre des théories sur la fonction de gouvernance.

Dans son livre intitulé *Images de l'organisation*, Gareth Morgan nous rappelle qu'il peut y avoir une foule d'autres manières de se représenter l'organisation : l'organisation peut être vue comme un organisme, un cerveau, une culture, une prison psychique, un système autonome, un instrument de domination, et ainsi de suite. Chacune de ces métaphores véhicule une façon différente de concevoir ce que l'on entend par « gouverner », « gouvernance » et « gouvernabilité ».

Il s'agit évidemment de vues toutes partielles et partiales qui font penser à la vieille légende indienne des six aveugles et de l'éléphant : chacun en arrive à des interprétations fort différentes selon la partie de l'animal qu'il arrive à tâter. Le vécu de l'organisation dans ses diverses manifestations engendre différentes images de l'organisation et différentes notions de la fonction de gouvernance. Pas question de proposer simplement une métaphore de rechange pour représenter l'organisation et une notion connexe de gouvernance. Cela ne ferait qu'ajouter un aveugle de plus à la troupe. Notre propos est de reconnaître d'emblée le caractère dynamique, complexe et changeant de l'organisation et d'en proposer une vision syncrétique et évolutionnaire.

En fait, tout comme le Monde 1 et l'environnement, les plans et les projets des humains dans le Monde 2 évoluent. En conséquence, les organisations, les institutions et les systèmes socio-économiques du Monde 3 sont aussi en perpétuelle évolution : ils se constituent comme les formations géologiques par sédimentation, par de multiples couches qui se superposent au long de leur histoire. On peut donc lire l'histoire de leurs transformations comme un parchemin sur lequel on aurait écrit à plusieurs reprises, en n'effaçant chaque fois qu'une partie du manuscrit afin qu'il y ait de la place pour le nouveau texte. L'histoire organisationnelle doit se lire comme un palimpseste.

Dans ce texte, je veux examiner quelques-unes des raisons pour lesquelles le paradigme mécaniste est devenu de plus en plus inadéquat; montrer qu'un nouveau paradigme est en train de naître, qu'une nouvelle manière de comprendre ce qu'on veut signifier par gouverner, gouvernance et gouvernabilité est en train de prendre racine; et de poser l'hypothèse que seule une notion *évolutionnaire* de l'organisation ancrée

dans la notion d'*apprentissage* collectif peut fournir un outillage mental utile dans l'étude de la gouvernance. Dans un premier temps, je présente certains éléments d'un cadre d'analyse emprunté à Max Boisot pour guider mes travaux. Dans un second temps, j'indique brièvement le sens de l'évolution récente des perspectives sur la gouvernance et je mets en évidence les pressions internes et externes qui remettent en question l'efficacité des *patterns* traditionnels de gouvernance. Dans un troisième temps, je définis à gros traits la nouvelle forme de gouvernance fondée sur l'apprentissage collectif. Enfin, dans un quatrième temps, j'examine succinctement les implications de cette nouvelle perspective pour la définition des nouvelles compétences nécessaires et des nouvelles formes de leadership requises.

1. Un cadre d'analyse

Un cadre d'analyse est, selon la formulation de Leibenstein (1976 : p. 17), « *a set of relationships that do not lead to specific conclusions about the world of events [...] the mold out of which theories are made* ». C'est une façon de faire un arrangement préalable des objets de l'enquête.

Pour le problème qui nous intéresse, un tel cadre d'analyse n'est pas facile à élaborer, car il doit pouvoir baliser et intégrer des travaux en provenance des champs les plus divers (organisation industrielle, gestion stratégique, théories contractuelles de l'organisation, etc.). Deux grandes stratégies de recherche ont prévalu à ce jour. La première cherche le facteur *x* qui serait la clé de voûte, le commun dénominateur (coûts de transaction, droits de propriété, contrats explicites ou implicites, etc.) qui permettrait de baliser l'ensemble du terrain des opérations. La seconde abandonne ce genre de quête pour se contenter de postuler que l'organisation émerge d'interdépendances dynamiques complexes et en quelque sorte implicites (Alchian, 1965; Ouchi, 1980; Stinchcombe, 1990; Williamson, 1975, 1985). Ni l'une ni l'autre de ces approches n'est satisfaisante : la première vise trop haut, la seconde trop bas.

1. 1. L'approche Boisot

L'approche que je propose vise à trouver une troisième voie entre les deux premières. Elle adopte l'approche multifactorielle de Max Boisot pour qui les organisations sont des systèmes d'information, et donc peuvent être considérées comme une façon de structurer et de partager l'information (Boisot, 1987, 1995). Cette approche (élaborée à partir des travaux préliminaires de William Ouchi, d'Oliver Williamson et d'autres)

suggère de classer les organisations dans un espace à trois dimensions – un espace informationnel – qui définit un système organisationnel par les degrés d'*abstraction*, de *codification* et de *diffusion* de l'information qui le caractérisent. Cet espace informationnel à trois dimensions peut être décrit comme suit (voir la figure 1 : p. 14).

Plus on est loin de l'origine, au point le plus au sud du cube présenté dans la figure 1, sur l'axe vertical, plus l'information est codifiée (c'est-à-dire, plus sa forme est clarifiée, stylisée, simplifiée), plus on est loin de l'origine latéralement sur l'axe horizontal vers l'est, plus l'information est diffusée largement et facilement (c'est-à-dire, plus l'information est largement partagée); et plus on est loin de l'origine latéralement sur l'axe horizontal vers l'ouest, plus l'information véhiculée est abstraite (c'est-à-dire plus son contenu est décanté, plus le nombre de catégories est réduit, plus on se déplace du Monde 1 vers le Monde 3 de Karl Popper).

Cet espace à trois dimensions qu'utilise Max Boisot peut être radiographié de multiples façons. Pour notre propos, nous nous contenterons de deux perspectives : celle qui met l'accent sur un certain nombre de types idéaux de *structures de transaction* et celle qui met l'accent sur une *stylisation du processus d'apprentissage.*

Ces deux perspectives, parmi bien d'autres que Boisot a développées avec beaucoup plus de soin que nous ne pouvons le faire ici, nous serviront de guide dans nos analyses.

a. Types-idéaux de structures de transaction

Pour fixer les idées, Boisot a défini un certain nombre de structures de transaction dans les coordonnées définies par le cube présenté plus loin. À chacune de ces structures correspond un ensemble de caractéristiques. D'abord, il y a les organisations où l'information est très concrète et n'est ni codifiée ni largement diffusée parce que les transactions sont fondées sur le savoir-faire et l'autorité personnelle du chef, lesquels se traduisent souvent par un pouvoir charismatique qui commande la loyauté et l'obéissance. C'est le monde du fief. Ensuite, il y a le monde de la bureaucratie : l'information y est plus abstraite (rapports mensuels, etc.) et codifiée sous forme de règles précises mais disponibles strictement pour les membres de l'organisation, ce qui veut dire que l'information reste peu diffusée.

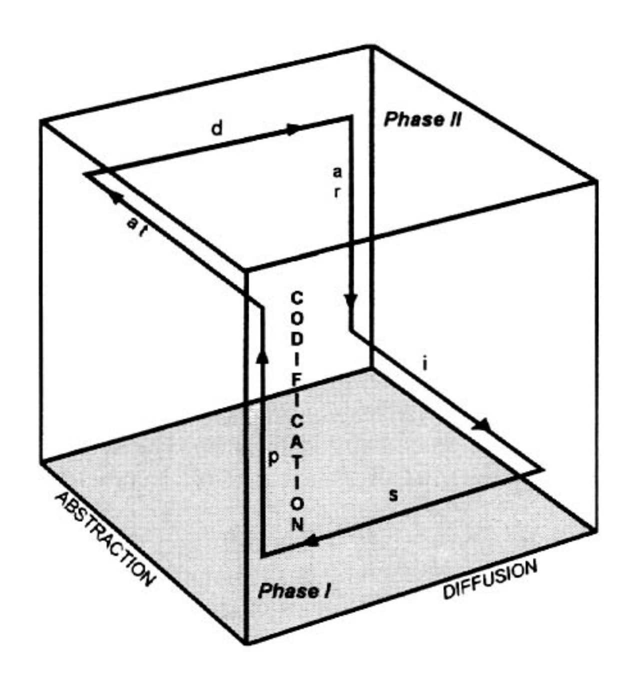
Tout comme dans le premier cas, il s'agit d'une coordination hiérarchique, mais construite sur une information plus structurée et décantée. Et puis il y a l'ensemble des organisations construites autour d'une information encore plus abstraite, mais aussi plus structurée et

extrêmement codifiée, mais dans lesquelles l'information est aussi largement diffusée. C'est le monde du marché avec son information signalétique stylisée – les prix – et la coordination par les jeux de la main invisible. Finalement, il y a les organisations dans lesquelles les transactions sont fondées sur une information plus concrète et sont basées sur des valeurs partagées, des contacts personnels et des négociations entre pairs : le non-dit y est important, l'information est non codifiée, mais les fondements du clan – la culture organisationnelle commune, les valeurs communes – sont vastement partagés. Boisot a représenté graphiquement ces types-idéaux dans un schéma que nous reproduisons à la figure 1.

Figure 1. Types-idéaux de formes d'organisation

Source : Max Boisot, 1995 : p. 237.

Figure 2. Boucle d'apprentissage social et blocages potentiels



Source : Max Boisot, 1995 : p. 190.

Dans chacun de ces sous-espaces du cube de Boisot, « gouverner », et « gouvernance » connotent des réalités fort différentes. Très clairement, gouverner est une activité verticale de commandement dans la bureaucratie et le fief, et cette activité est ancrée dans une forte base de pouvoir (personnel dans le cas du fief, institutionnalisé dans le cas de la bureaucratie); dans le marché et le clan, parce que la connaissance et l'information sont diffusées, le pouvoir l'est aussi, et gouverner revient à tenter d'intervenir latéralement. Les *patterns* de gouvernance vont aussi différer : clairement hiérarchiques dans le cas du fief et de la bureaucratie, ils sont plus horizontaux et transversaux dans le cas du marché et du clan. Quant à la gouvernabilité, elle dépend moins exclusivement des formes organisationnelles que de l'arrimage entre elles et le contexte.

b. Le processus d'apprentissage et ses blocages

À l'intérieur du cube, Max Boisot a dessiné un cycle d'apprentissage social qui vise à styliser le processus de production et de diffusion de nouvelles connaissances. C'est un processus en deux grandes phases composées de trois étapes chacune : la première phrase est axée sur la dimension cognitive, et la seconde sur la diffusion de la connaissance nouvelle.

Dans la première phase, l'apprentissage commence par une exploration (*scanning*) de l'environnement et de l'information concrète largement diffusée et connue qui mène à la découverte d'anomalies, de paradoxes par certains individus ou certains petits groupes. À cette étape (*s*) fait suite un second moment où le problème (*p*) posé par l'anomalie ou le paradoxe est clarifié et stylisé de manière qu'il se prête mieux formellement à un effort de solution de problème. La troisième et dernière étape de cette première phase applique la solution du problème à une famille plus grande de difficultés par un processus d'abstraction (*at*) qui, en assurant une extension de l'applicabilité de la nouvelle connaissance, en augmente la généralité, et donc la communauté des utilisateurs potentiels.

La seconde phase, axée sur la diffusion, passe aussi par trois étapes. D'abord, par la diffusion (*d*) de cette nouvelle connaissance à une population plus grande de personnes et de groupes. Ensuite se situe l'étape de l'absorption (*ar*) de cette nouvelle connaissance par la population de telle manière qu'elle soit internalisée et devienne une connaissance implicite ou tacite. Enfin vient l'étape de l'impact (*i*), cette nouvelle connaissance étant incorporée dans les pratiques concrètes et les artefacts. Boisot a stylisé joliment cette boucle d'apprentissage (voir la figure 2) et a de même identifié les différents blocages qui y correspondent et qui peuvent empêcher la boucle de produire l'apprentissage social maximal.

Dans la figure 2, on peut retracer les diverses étapes de la boucle d'apprentissage et aussi les différents blocages qui correspondent aux six étapes : dissonance cognitive en (*s*), inhibitions et blocages épistémiques de toutes sortes qui peuvent faire dérailler ou simplement altérer la définition et la solution du problème en (*p*); blocages par rapport à l'abstraction qui peuvent accompagner certains styles d'apprentissage ou engluer les problèmes trop exclusivement dans le concret *hic et nunc* en (*at*); empêchement de la diffusion de la nouvelle connaissance à cause des droits de propriété, etc., en (*d*); blocages sur le plan des valeurs et du dynamisme de conservation, qui font que ceux qui pourraient en profiter refusent d'écouter, en (*ar*); et finalement blocages possibles en (*i*) à cause

de la difficulté de trouver des moyens d'incorporer la connaissance nouvelle.

Il faut dire clairement que cette boucle d'apprentissage n'est pas strictement un processus de recherche des moyens les plus efficaces pour atteindre certaines fins bien définies. Il s'agit d'un apprentissage à deux boucles si l'on peut dire : à mesure que le système tourne, les anomalies et les paradoxes notés vont tout autant engendrer une redéfinition des objectifs poursuivis qu'une redéfinition des moyens utilisés (Argyris et Schon, 1978).

c. Culture et gouvernance

La culture dans laquelle baigne l'organisation où le système joue un rôle important dans l'émergence des structures de transaction, des institutions et des dispositifs cognitifs sur lesquels est construite la boucle d'apprentissage. La culture peut jouer son rôle de facilitation ou d'inhibition tant dans le processus de production d'une connaissance nouvelle que dans celui de la diffusion de la connaissance. En effet, l'existence d'un éthos commun riche ou pauvre, les caractéristiques particulières d'une culture (c'est-à-dire les propensions à aborder et à traiter les problèmes d'une certaine façon rendant les communications plus ou moins faciles) auront un impact significatif sur la façon dont vont se cristalliser les institutions, les structures transactionnelles et la boucle d'apprentissage.

Ainsi que le suggère Max Boisot, cela peut tendre à confiner la boucle d'apprentissage davantage dans un sous-espace du cube (dans une tranche mince tout près du plan abstraction-codification, à gauche, quand l'apprentissage est réduit à une toute petite communauté; ou pivotant autour du monde du marché, du monde de la bureaucratie ou du monde du clan; ou encore des boucles d'apprentissage complémentaires – l'une dans la zone du concret, du non-codifié et du vastement diffusé, l'autre dans la zone du codifié et de l'abstrait, mais du non-diffusé, ce qui correspond, pour ce qui est de la première, à la boucle d'apprentissage collectif du monde du patient, par exemple, alors que, pour ce qui est de la seconde, c'est bien davantage celle du médecin spécialiste – la seconde prenant le relais de la première quand celle-ci s'essouffle, etc.). Mais la culture peut aussi accélérer tout le processus d'apprentissage en le catalysant quand le contexte est richement texturé au sens de Hall ou imbibé de confiance au sens de Fukuyama (Hall, 1976; Fukuyama, 1995; Boisot, 1995 : p. 225).

On sait que les institutions sont des dispositifs cognitifs qui aident à coordonner les activités d'un système et à faciliter l'apprentissage

collectif, donc à fournir des moyens d'économiser de l'information dans le processus de gouvernance. La culture pose en ce sens le problème du système de valeurs dans lequel le système est encastré. Ce système de valeurs change avec le temps, mais souvent avec une certaine lenteur. Il influence donc la trame de l'ordre institutionnel et tend à susciter l'émergence d'institutions congruentes à cet ordre.

Il s'ensuit que la forme de la gouvernance et la façon de réconcilier les différents intérêts vont être fortement influencées par la culture économique, politique et civique ambiante, et que la boucle d'apprentissage va se structurer d'une manière plus ou moins centripète ou centrifuge selon la nature des logiques ou des idéologies dominantes. C'est ainsi que la gouvernance au Canada demeure engluée dans des formes fortement centripètes : cela est dû à la grande concentration économique dans le secteur privé et à l'habitus centralisateur qui imprègne l'ordre institutionnel fédéral (Paquet, 1995, 1996a). De plus, il faut se rappeler que l'ordre institutionnel a plusieurs étages et qu'il est en construction continue. Si cet édifice repose entièrement sur un système de valeurs, tous les étages ne sont pas également meublés : les règles fondamentales, comme celles qui définissent le contexte légal, vont changer plus lentement à la base que les arrangements, les conventions et les normes ou règles plus détaillées des étages supérieurs (Paquet, 1996a).

2. L'évolution de la gouvernance

Il y a cinquante ans, c'est dans le langage des sciences de la gestion qu'on discutait de la fonction de gouvernance. On présumait sans hésitation que les organisations avaient à leur tête des chefs énergiques poursuivant des objectifs organisationnels précisément définis, connaissant bien leur environnement, pouvant prévoir raisonnablement ce qui en émergerait si on adoptait une stratégie de non-intervention, et pleinement informés des règles du jeu avec lesquelles ils devaient composer. La tâche était relativement simple : élaborer des mécanismes de contrôle propres à amener l'organisation là où l'on voulait.

Cette approche convenait manifestement dans bien des circonstances, mais le rythme du changement s'est accéléré et les problèmes se sont compliqués au fil des ans. Les organisations privées, publiques et civiques se sont heurtées de plus en plus souvent à des problèmes « pernicieux », c'est-à-dire qu'elles ont dû faire face à des situations où les objectifs étaient mal définis ou très ambigus, *et* où les relations moyens-fins étaient extrêmement mal définies et mal comprises. Gouverner est devenu infiniment plus complexe.

De plus, il y a eu transformation dramatique de la trame de l'environnement : la mondialisation accélérée des marchés, l'accélération du changement technique, la montée d'une économie basée sur la connaissance et la déterritorialisation de l'économie ont transformé les règles du jeu. Pour survivre, il n'a plus suffi pour les organisations d'assurer une flexibilité passive ou réactive, il a fallu faire prevue d'une flexibilité stratégique innovatrice. Or pour ce faire, une collaboration accrue est devenue nécessaire entre des partenaires qui, autrefois, se seraient perçus comme des ennemis jurés. Pour venir à bout de ces problèmes pernicieux, et s'adapter créativement au nouvel environnement, il a fallu inventer une nouvelle façon de concevoir la gouvernance (Rittel et Webber, 1973; Leblond et Paquet, 1988; Best, 1990; Killick, 1995; De la Mothe et Paquet, 1996).

Voilà qui a creusé un clivage de plus en plus important entre « gouverner » et « gouvernance » : la gouvernabilité même des grandes organisations a été de plus en plus remise en question. Les gestionnaires en sont arrivés à douter de leur pouvoir quand il est devenu clair que leurs plans étaient le plus souvent balayés, déjoués ou détournés par les circonstances ambiantes, et que ce qui s'était avéré une stratégie gagnante dans un passé récent devenait parfois suicidaire dans une période ultérieure.

C'est que la richesse des interactions, la densité des réseaux et l'accélération du changement ont transformé de plus en plus l'organisation en jeux dont la logique dominante échappe aux définisseurs de situations. Les organisations paraissent de plus en plus déconcertées, et gouverner en tant qu'activité de pilotage devient de plus en plus une série de réactions *ad hoc*, face à des systèmes engendrant constamment des résultats surprenants et inattendus.

a. Dérives

Il y a eu une dérive systématique dans les secteurs privé, public et civique vers des formes d'organisations quasi désintégrées fondées sur une information plus diffuse parce que celles-ci sont plus efficaces *at getting the news*. Cette quasi-désintégration des grandes organisations par la privatisation, la sous-traitance, la déréglementation, etc., s'est accompagnée en même temps d'une quasi-réintégration à l'aide d'instruments fort différents : les contrats moraux et d'autres types de relations et liens de type clanique (Badot et Paquet, 1991; De la Mothe et Paquet, 1994; Laurent et Paquet, 1998; Paquet, 1999a). En deux mots, la gouvernance, tant dans les secteurs privé, public que civique, a commencé à évoluer vers une structure d'information moins abstraite, moins codifiée

et vers un partage d'information plus diffus – vers le sous-espace sud-est de la grille de Boisot.

Toutes les composantes et toutes les strates de l'organisation n'ont pas évidemment été également affectées. Par exemple, différents services à l'intérieur d'une même entreprise, tels la recherche et le développement, la production ou les ventes, peuvent effectivement être gouvernés suivant des principes différents. Mais le centre de gravité du processus de gouvernance dépend de la combinaison des principes de gouvernance en jeu, suivant les valences relatives de chaque principe dans le mélange. Pour comprendre ces mutations, donc, il suffit, dans un premier temps, de dépister l'évolution générale de ce centre de gravité dans le processus de gouvernance des organisations.

Tant que l'environnement est demeuré relativement stable, les bureaucraties ont prospéré et leurs règles restaient valables et efficaces. Toutefois, quand le rythme du changement s'est accéléré, les problèmes sont devenus plus complexes, moins faciles à analyser, mouvants – et le régime bureaucratique à apprentissage lent (lent à transformer ses règles) a commencé à donner des signes de dysfonctionnement. D'où les efforts en vue de diviser les bureaucraties privées, publiques et civiques en unités de plus petite taille, autonomes et plus souples. Dans le privé, les grandes entreprises ont procédé à une segmentation en créant de multiples sous-organisations plus ou moins indépendantes, axées sur les centres de profit, et censées être plus attentives aux besoins changeants de la clientèle et plus adaptables à l'évolution de la conjoncture. Plus tard, les bureaucraties publiques les ont imitées avec l'établissement, par exemple, des *executive agencies* au Royaume-Uni ou d'organismes de services spéciaux au Canada. Les organisations ont fini par être guidées – dans une beaucoup plus large mesure qu'auparavant – par la « main invisible » du marché (Paquet, 1997).

Toutefois, dans les organisations axées sur les marchés, les renseignements circulent de façon anonyme et selon des méthodes extrêmement conventionnelles. Le mécanisme de gouvernance commandé par les prix a donc laissé souvent à désirer. Il était, par exemple, insensible aux effets sur les tiers et aux économies externes, et incapable d'apprécier les synergies organisationnelles ou les diverses forces en jeu dans l'environnement externe. Ce qui est plus grave, la myopie du marché a amené les organisations à adopter une approche concurrentielle opportuniste, imprévoyante, qui fut désastreuse pour elles. À la suite de cet échec, les organisations se sont efforcées d'établir ou de rétablir avec leurs unités décentralisées des réseaux de collaboration informels – les liens moraux – qui donnent aux membres d'une organisation le sentiment

d'avoir des valeurs et des engagements communs, d'être unis par ce qu'on appelle aujourd'hui « culture d'entreprise » ou « culture organisationnelle ».

Même si les fiefs n'ont pas encore disparu entièrement, ce sont les bureaucraties et les organisations de type commercial, axées sur le marché, qui prennent le plus de place dans les secteurs public, privé et civique. Une bonne partie du débat actuel sur la fonction de gouvernance, en effet, semble axée sur les différentes façons de libérer les bureaucraties de leur artériosclérose grâce à un rapprochement avec les marchés : des liens plus étroits avec les clients, davantage de concurrence, des impératifs de qualité totale, etc. Mais la simple introduction des stimulants du marché est apparue comme relativement inefficace quand on la compare à des arrangements négociés; quant à la concurrence, elle s'est révélée beaucoup moins efficace qu'on ne l'avait supposé, tant dans le secteur privé que dans les secteurs public et civique (Cova et Cova, 1991; Barzelay, 1992; Brandenburger et Nalebuff, 1996).

b. Pressions externes

D'un côté, une concurrence accrue et la recherche d'un avantage compétitif, générées par le processus d'intégration international, ont rendu nécessaires une mobilité, une fluidité et une flexibilité maximales dans le processus d'adaptation continue des organisations privées, publiques et civiques. D'un autre côté, la nouvelle centralité des connaissances et de l'information a mis en place une nouvelle logique : de nouveaux types d'ensembles technologiques, fondés sur des « interdépendances non commercialisées » (*untraded interdependencies*) – ou synergies entre les secteurs, les technologies et les firmes –, ont fortement limité les possibilités de recombinaison et créé le besoin de nouvelles ententes et de dispositifs cognitifs d'un type nouveau qui ont eu une influence déterminante sur les organisations privées, publiques et civiques (Paquet, 1990; De la Mothe et Paquet, 1997).

Le changement de plus en plus rapide a forcé les organisations à devenir multiterritoriales, à s'accommoder d'une concurrence temporelle féroce et à expérimenter en établissant des réseaux et des alliances stratégiques non seulement avec les clients, les fournisseurs, les sociétés financières d'innovation ou les laboratoires de recherche, mais même avec les gouvernements et les groupes communautaires. Dans le cadre de ce processus, les structures tayloriennes centralisées et insensibles représentent un handicap stratégique : de telles structures n'apprennent pas rapidement et n'évoluent pas en direction de la source des « nouvelles ». On l'a bien vu dans le cas de grandes entreprises

hiérarchisées comme IBM : *it grew complacent and failed to innovate* (Stewart, 1993). La fonction de gouvernance a cessé d'être une simple question de définition des objectifs organisationnels et de mise en place de mécanismes de contrôle simples destinés à les réaliser. En terrain mouvant, toutes les organisations doivent miser aussi bien sur l'intelligence et le potentiel d'innovation afin de mettre au point des façons de faire inédites, des alliances stratégiques favorisant un apprentissage plus rapide, que sur une révision continue à la fois de leurs objectifs et de leur manière d'y parvenir.

En conséquence, on a vu un déplacement d'une célébration étroite de la *concurrence* (en tant qu'environnement libre de toute intervention gouvernementale et sans dépendance à l'égard de son soubassement socioculturel) vers un intérêt pour la *compétitivité* (qui inclut des renvois au contexte sociopolitique plus large de la coopération) et vers l'insistance sur le bon usage du *pouvoir de développement* à proportion qu'il est apparu de plus en plus clairement qu'un bon nombre des caractéristiques de l'avantage compétitif des firmes et des nations mais aussi des organisations civiques dérivent d'un entrepreneuriat actif, de politiques gouvernementales, du soubassement socioculturel et de nouvelles formes de partenariat gouvernement-société-monde des affaires (Dahmen, 1988; D'Cruz et Rugman, 1992; Putnam, 1993; Paquet et Roy, 1997).

c. Contraintes internes

Les nouvelles demandes des citoyens et des clients ont aussi révélé les extraordinaires faiblesses du modèle bureaucratique. Appelées à répondre à ces demandes accrues, les grandes organisations ont dû faire face aux sérieuses difficultés soulevées par leur perte de légitimité ainsi que par les rigidités introduites par les chartes des droits et par une grande confusion dans la notion d'imputabilité (Marquand, 1988).

Au Canada, ces questions ont été déterminantes. Sept millions de Canadiens sont nés entre 1950 et 1966. Cette explosion démographique a été le phénomène social le plus important de notre temps. Les membres de cette cohorte ont changé la face de la nation. Une population d'un nouveau type est apparue : plus différenciée, plus exigeante, plus aliénée, plus balkanisée et ayant une plus grande capacité de violence (Kettle, 1980).

Au cours des trente dernières années également, une forte augmentation de l'immigration a donné un nouveau visage au Canada – le pays est devenu beaucoup plus polyethnique et multiculturel. La nature des demandes faites aux organisations des secteurs tant public et privé que civique est devenue beaucoup plus variée et a contribué à une

certaine atténuation des solidarités sur lesquelles l'ancien système de gouvernance en était venu à s'appuyer (Hardin, 1974; Paquet, 1999a, chap. 17).

Le citoyen s'est rebiffé : on a observé chez lui des attentes accrues (en tant que demandeur de biens et de services) et aussi des réticences accrues (en tant que fournisseur de travail) à accepter les méthodes tayloriennes d'organisations directives. Cela a donné lieu à une tension grandissante : la nécessité de fournir une plus grande quantité de services d'une qualité accrue entrant de plus en plus en conflit avec une moindre malléabilité de la main-d'œuvre. L'incapacité à répondre aux attentes a soulevé de graves questions sur la légitimité des organisations et des institutions. L'idéologie postmoderne va donner une certaine acuité à ce malaise avec la remise en question de toutes les organisations gestionnaires et des bureaucraties en général, et légitimer l'arrivée en force de nouvelles valeurs et de mouvements sociaux (féminisme, écologie, transculturalisme, etc.) qui offrent des interprétations différentes de la société. Tout devient contestable.

d. Anomalies et paradoxes

La véritable mesure de performance des organisations modernes est leur capacité de faire face aux nouveaux défis de l'extérieur et aux nouvelles contraintes de l'intérieur, c'est-à-dire leur capacité de lire et de comprendre l'environnement, et de se transformer rapidement (c'est-à-dire d'apprendre) afin de pouvoir répondre rapidement et de façon créatrice aux défis que pose le nouveau contexte. Les vieilles organisations hiérarchiques et contrôlées centralement sont inefficaces dans ce genre d'adaptation, car elles étouffent l'innovation, répriment les aspirations et ralentissent la croissance de la productivité (Mills, 1993).

Les grandes organisations hiérarchiques privées, publiques et civiques souffrent d'artériosclérose. Voilà ce qui les empêche de prendre les mesures nécessaires pour résoudre leurs problèmes. En fait, pour sortir de la situation fâcheuse dans laquelle elles se trouvent, elles doivent adopter des stratégies paradoxales et apparemment contradictoires qu'elles ont de la difficulté à conceptualiser et pour lesquelles elles sont bien mal équipées : elles doivent, d'un côté, s'organiser et se structurer, et, de l'autre, se désorganiser et se déconcentrer; devenir plus petites à mesure que les firmes s'éclatent, et plus grandes à mesure que leurs réseaux grandissent; il leur faut avoir plus d'autonomie et plus de latitude, mais également plus de partenaires (Peters, 1992).

Les organisations qui réussissent sont celles qui trouvent les moyens d'accepter et de réconcilier ces besoins contradictoires de

concurrence et de coopération. Ces pressions opposées soulèvent la question de ce qui est à la source de la confiance nécessaire, des transferts sans contrepartie et d'autres éléments du genre qui sont requis pour que la nouvelle gouvernance puisse construire des îlots de coopération dans une mer de concurrence.

Ces anomalies et ces paradoxes appellent une réorientation de la réflexion sur les organisations publiques, privées et civiques. Les nouvelles formes d'organisation exigent plus qu'une simple adaptation des structures : elles ne peuvent tout simplement pas être quasi désintégrées et quasi réintégrées sous une forme plus modulaire ou plus décentralisée, conformément aux mêmes règles d'architecture sociale et en utilisant les mêmes matériaux. La notion même de fonction de gouvernance efficace doit être reconstruite sur un ensemble complètement nouveau de principes et de valeurs. Les organisations doivent modifier la théorie qu'elles ont d'elles-mêmes.

Il ne peut s'agir simplement d'une moyenne pondérée de marchés et de hiérarchies. La fonction de gouvernance doit être mise en place grâce à la construction de valeurs partagées et d'une compréhension partagée : c'est là la seule façon d'atteindre l'équilibre heureux entre la délégation et le contrôle.

Pour cela, il faut de nouveaux styles d'organisation et de nouvelles compétences de gestion (Morgan, 1989). On a besoin d'un nouveau modèle évolutif d'organisation qui fournisse une approche de la coordination par l'adhésion volontaire à des normes qui, parce qu'elles ne sont pas pleinement codifiées, peuvent le mieux servir comme système d'orientation à cause justement de leur nature informelle, de la possibilité qu'elles offrent de prendre en compte les particularités de chaque contexte concret et de la « jurisprudence » qui leur permet d'évoluer comme le dictent les circonstances et comme le commandent les nouveaux contextes.

3. La nouvelle forme de gouvernance

L'instauration d'un modèle de gouvernance qui soit moins lourd et plus souple, moins directif et plus participatif, plus diffus et moins technocratique peut, au mieux, sembler quelque peu utopique et, au pire, constituer une forme hybride d'organisation qui pourrait donner lieu à l'émergence des coalitions exclusives les plus outrageantes. Ces deux objections ont été exprimées dans les termes les plus vifs, et pourtant aucune n'est justifiée. Les réseaux de type clanique existent tant dans le secteur privé que dans les secteurs public et civique : cela devrait suffire pour nous débarrasser de l'étiquette d'idéalistes coupés de la réalité. De

plus, les réseaux de type clanique qui fonctionnent bien sont ouverts, pluralistes et cohérents, ce qui devrait dissiper la crainte que les clans doivent dégénérer forcément en conspirations et en collusions au détriment du reste des citoyens (Hine, 1977; O'Toole et Bennis, 1992).

Ce nouveau modèle évolutionnaire d'organisation a reçu de nombreuses étiquettes et il a « émergé », tant dans le secteur privé que dans les secteurs public et civique. Il caractérise aussi une vaste gamme de « mouvements » sociaux où il s'est imposé comme le mode de gestion le plus efficace. L'anthropologue Virginia Hine utilise pour le désigner l'expression un peu maladroite mais fort utile de « réseau polycéphale segmenté » (*segmented polycephalous network* ou *SPN*) et souligne le rôle central du « lien idéologique » et le « pouvoir d'une idée unificatrice » apposant le ciment qui fera vivre et prospérer ce genre d'organisation. Pour souligner cette dimension essentielle, Hine a baptisé la nouvelle forme d'organisation SP(I)N (SPN + I inséré au milieu), expression dans laquelle le I représente l'idéologie (Hine, 1977).

L'organigramme d'un clan SP(I)N ressemblerait, suggère Hine, à ceci : *« a badly knotted fishnet with a multitude of nodes and cells of varying size, each linked to all the others directly or indirectly »* (Hine, 1977 : p. 15). Des exemples pourraient être l'Audubon Society, le Sierra Club, la société privée ABB (Asea Brown-Boveri) ou la Confederaziun Helvetica (Hine, 1977; O'Toole et Bennis, 1992).

L'une des caractéristiques centrales et cruciales du clan est de mettre l'accent sur l'adhésion volontaire aux normes. Bien que cette adhésion volontaire ne semble pas forcément exercer en soi des contraintes sur la taille maximale de l'organisation (comme l'indiquent certains des exemples mentionnés plus haut), il n'est pas toujours facile d'étendre un ensemble de valeurs partagées à des entités de très grande taille comme des communautés transnationales disjointes : le resquillage, les coûts de transaction élevés, les problèmes d'imputabilité, etc., imposent des contraintes et peuvent limiter la taille du clan. Ainsi, les avantages de la minceur, de l'agilité, de la souplesse sont tels que nombre de multinationales importantes ont choisi de ne pas gérer leurs affaires comme s'il s'agissait d'un engin de production global, mais plutôt comme une multitude de petites unités quasi indépendantes coordonnées par une structure fédérale lâche, en raison des déséconomies d'échelle organisationnelles engendrées par l'édification d'un clan de très grande dimension (O'Toole et Bennis, 1992; Handy, 1992).

Le clan est donc une constellation non hiérarchique d'unités cimentée par une vision commune qui travaille à un projet, à une structure hologrammatique (c'est-à-dire que chaque membre a une perception du

projet dans son entier et de son rôle dans ce dernier) et est capable d'apprendre par le dialogue, l'établissement de réseaux, la rétroaction et l'auto-organisation (Sérieyx, 1993).

Le même langage générique peut donc être utilisé pour analyser le nouveau processus de gouvernance dans chacun des trois secteurs : dans chaque cas, la forme ou le design et le contenu ou la stratégie de l'organisation sont radicalement modifiés à proportion que celle-ci acquiert le statut de clan. En effet, cette nouvelle forme d'organisation se caractérise par une anatomie et une physiologie différentes et par une forme différente de ciment organisationnel, de leadership et d'éthique.

3. 1. Anatomie

Que ce soit dans le secteur privé, public ou civique, la nouvelle forme d'organisation est la résultante de forces contradictoires : le mot « fédéral » est souvent utilisé pour qualifier ces tensions permanentes entre gros et petit, mondial et local, non centralisé et coordonné, pluraliste et cohérent, etc. Cette forme d'organisation est également modeste, supplétive et fondée sur le principe de subsidiarité (Handy, 1992; Millon-Delsol, 1992).

Le mot *subsidium* signifie « armée de réserve » : c'est la source d'aide lorsqu'on en a besoin. L'organisation fondée sur le principe de subsidiarité ne tire pas son autorité des droits fondamentaux ou premiers des citoyens, des clients ou des membres individuels de la communauté, mais d'une évaluation de leur incapacité (s'ils sont laissés à eux-mêmes) d'apporter une contribution véritable au bien commun et de la nécessité consécutive d'aider ces personnes par une intervention du niveau d'autorité le plus proche de la personne, c'est-à-dire la famille, la localité, la région, etc. Cette responsabilité ne sera reportée à un niveau supérieur que lorsqu'il est impossible d'agir efficacement à un niveau inférieur (Millon-Delsol, 1992).

Dans cette version renouvelée de l'organisation, un certain nombre de caractéristiques fondamentales ressortent (Paquet, 1993).

a. Stratégie vulpine

La nécessité de composer avec un environnement turbulent force l'organisation à adopter un modèle qui lui permet d'utiliser les pulsations mêmes de l'environnement à la manière dont celui qui fait du surfing utilise la vague : l'organisation doit utiliser l'environnement de façon stratégique afin d'élaborer des scénarios plus plausibles, d'apprendre plus rapidement, de s'adapter plus vite. Cela demande de la *non centralisation,*

une expropriation du pouvoir, qui ne doit plus être laissé aux seuls leaders des paliers supérieurs de l'organisation : nous sommes très loin de la décentralisation unilatérale qui peut être révoquée à tout moment par le pouvoir central. Il doit y avoir négociation et marchandages constants avec les partenaires. Les gestionnaires doivent exploiter toutes les circonstances favorables de l'environnement ainsi que tout l'arsenal d'imagination et de ressources que recèlent le cœur et l'esprit de chaque membre de l'équipe; ils doivent devenir des chefs d'équipe engagés dans les projets du groupe, des entrepreneurs capables de sous-optimisation prudente face à un environnement turbulent (Emery et Trist, 1965; Leblond et Paquet, 1988).

b. Structures modulaires

Ce genre de stratégie requiert des structures plus légères, plus horizontales, modulaires, des réseaux et des rapports informels (Bressand *et al.*, 1989) dans des unités libérées du fatras procédurier et investies du pouvoir de définir avec plus de précision leur mission et leurs clientèles, et d'inventer des indicateurs de rendement différents. Tel n'est pas seulement le cas dans le secteur public : dans les secteurs privé et civique, la « société virtuelle » et la « société modulaire » sont les nouveaux modèles (*Business Week*, 1993; Tully, 1993).

Cette nouvelle organisation ressemble étrangement aux réseaux neuronaux agencés en structures de relations et en filières souples et évolutionnaires. Ces structures vivent un processus continu d'auto-réorganisation. C'est ce qui se produit dans la gouvernance des États avec la prolifération des organismes de prestation de services, des commissions d'enquête, etc., c'est-à-dire de toutes sortes de « réseaux temporaires » se constituant pour résoudre des problèmes urgents suivant une formule très semblable à celle qui se pratique dans les secteurs privé et civique, « pour saisir l'occasion au vol ». C'est le dominium de la gestion par projets.

c. Méso-forums interactifs

Ces nouvelles organisations modulaires, privées, publiques ou civiques, ne peuvent imposer leurs points de vue aux clients et aux citoyens comme dans le modèle taylorien. Elles doivent consulter. Délibérations et négociations sont partout : on est loin du simplisme des cibles stylisées et des mécanismes de contrôle pour atteindre les cibles; on est plutôt dans un monde où prévalent l'intelligence (au sens de la CIA) et l'innovation comme moyens de sortir d'une crise. De plus en plus, une société basée sur la participation et la négociation en remplace une autre basée sur des règles rigides. L'organisation stratégique doit devenir un

courtier, un négociateur, un animateur : dans ce réseau, l'entreprise, la société civile et l'État sont constamment en mode de consultation et de participation (Navarre, 1986; Paquet, 1996-1997).

Dans ces forums où les organisations sont pétries d'appartenances multiples, de liens personnels, et de coalitions temporaires, la structure organisationnelle clanique n'est pas seulement un outil des plus puissants, il est tout aussi bien un instrument entre les mains des moins puissants (Hine, 1977). Dans la mesure où apparaissent des réseaux et des forums régionaux et transnationaux de taille intermédiaire qui débordent les structures habituelles, les interactions distillent de façon évolutionnaire un réseau toujours en émergence dont les limites restent toujours imparfaitement définies.

d. Partenariats et contrats moraux

Les réseaux sont consolidés par des partenariats et des contrats moraux qui doivent reposer sur un petit nombre de préalables fondamentaux communs. Dans ce contexte, les règles rigides ne sont pas utiles, car l'environnement évolue rapidement et de nouvelles orientations sont toujours en cours d'élaboration et de redéfinition. Il n'est pas possible d'enfermer les protocoles dans un style, une routine ou un texte. Dans un réseau neuronal multinodal de ce genre, la densité de l'échange est maximisée, la redondance des connexions est la règle et la communication est dépourvue de protocole. C'est de cette manière que le cerveau résout les problèmes. C'est aussi de cette manière que fonctionnent les réseaux concrets de type clanique.

3. 2. Physiologie

Au cœur de la physiologie du clan se trouve un processus d'apprentissage social. L'efficacité, la souplesse et l'utilité du nouveau modèle organisationnel découlent de sa capacité à apprendre vite. L'apprentissage organisationnel se définit si l'on en croit Argyris et Schon (1978 : p. 29) dans les termes suivants : « [...] *members of the organization act as learning agents for the organization, responding to changes in the internal and external environments of the organization by detecting and correcting errors in organizational theory-in-use, and embedding the result of their inquiry in private images and shared maps of the organization.* »

L'apprentissage organisationnel se produit à travers des réseaux souples qui sont cimentés par des contrats moraux basés sur des obligations réciproques négociées. Rien n'est ou tout blanc ou tout noir; tout est gris. Ces contrats moraux contribuent à la solution des éventuels

« dilemmes du prisonnier » qui peuvent affecter les réseaux de type clanique en définissant, souvent de façon tacite, le corridor, les limites à l'intérieur desquelles il faut rester pour respecter les attentes mutuelles convenues (Paquet, 1991-1992).

Il existe beaucoup de définitions de l'organisation en apprentissage (Friedmann et Abonyi, 1976; Senge, 1990), mais aucune ne rend compte de toute la gamme des mécanismes et des activités d'apprentissage. En termes très simplistes, on peut décrire l'apprentissage organisationnel comme suit : le processus d'acquisition d'information nouvelle se trouve accentué par la promotion de l'expérimentation, l'utilisation de systèmes temporaires tels que des groupes de travail; le processus de rétention et d'utilisation de l'information nouvelle se trouve amélioré par le travail d'équipe, le respect mutuel, la bonne communication et le partage des expériences; la capacité d'apprentissage permanent et d'autorenouvellement de l'organisation se trouve garantie par des mécanismes permettant d'évaluer les expériences et d'écarter de façon ordonnée les méthodes qui ne fonctionnent pas.

Le processus d'apprentissage organisationnel lui-même acquiert des caractéristiques particulières au contact de la complexité. L'environnement est turbulent, le sol est en mouvement, l'incertitude est omniprésente et les problèmes de politique/stratégie sont mal structurés ou pernicieux. Dans ces circonstances, trois principes majeurs semblent animer le processus d'apprentissage (Morin, 1990) :

1. Le *principe dialogique,* qui pose la coexistence de logiques contradictoires au cœur même de la définition des problèmes. L'apprentissage collectif se produit moyennant le maintien de forces complémentaires ou antagonistes. C'est la seule façon d'embrasser un monde affligé de paradoxes, d'anomalies et de contradictions, tels que, par exemple, l'opposition entre organiser/concentrer et désorganiser/désintégrer, entre obligation de rendre compte et collégialité, entre autonomie et partenariat, entre plus petit et plus grand – toutes contradictions avec lesquelles les organisations sont aux prises à l'heure actuelle (Peters, 1992).

Le maintien de ces contradictions est inhérent au « principe fédéral » et il est considéré comme un élément capital du fonctionnement d'organisations telles qu'ABB (divisée en quelque 1200 sociétés comptant en moyenne 200 employés et subdivisée en quelque 4500 centres de profit comptant en moyenne 50 employés, mais ne comptant qu'une centaine de grands gestionnaires professionnels à l'administration centrale de Zurich). Voici comment le directeur général d'ABB, Percy Barnevik, décrit cette

organisation : « *ABB is an organization with three internal contradictions. We want to be global and local, big and small, radically decentralized with centralized reporting and control* » (O'Toole et Bennis, 1992 : p. 86);

2. Le *principe de la récursion organisationnelle,* qui établit que non seulement le clan produit un extrant, mais aussi qu'il se produit lui-même par l'intermédiaire de ses activités. Les membres du clan sont différents un jour donné de ce qu'ils étaient la veille; ils ont précisé leurs rôles, la technologie a progressé tant soit peu, l'auto-image ou la théorie de l'organisation se sont améliorées ou détériorées et, en cours de processus, le fonctionnement et le système de gestion ont évolué. Le clan est une forme auto-organisée dans laquelle, en même temps, il façonne ses membres et ses membres le façonnent;

3. Le *principe hologrammatique,* qui fait écho à la nature neuronale du réseau : il est possible d'accéder à la quasi-totalité de l'information contenue dans tout le clan par l'intermédiaire de n'importe lequel de ses membres. C'est une façon de transcender la dichotomie entre la fixation sur le tout et la fixation sur les parties. Dans le cerveau, l'apprentissage s'incorpore à des réseaux neuronaux et l'information peut être récupérée même si une partie du cerveau est détruite. De la même manière, l'apprentissage collectif procède d'un mécanisme bilatéral d'enrichissement du tout par les parties et vice versa (Morgan, 1989).

Ces trois principes sont interactifs : ils représentent une façon d'aborder la complexité qui défie la tournure d'esprit manichéenne voulant qu'une seule logique doive étayer une forme organisationnelle, que les organisations soient programmées par un « syndrome » qui n'évolue pas mais qui se renforce lui-même et que la dualité entre le tout et les parties doive être résolue parce qu'elle fait problème au lieu d'être autorenforcée.

3. 3. Un ciment idéologique

L'une des dimensions fondamentales du clan est le syndrome d'images/de théories/de valeurs qui lui donne son unité, sa stabilité et son dynamisme. Ce lien est défini de toutes sortes de manières, mais il est toujours présenté comme étant un ciment central que ce système commun d'appréciation, cette vision commune ou cet ensemble de valeurs représentent.

Jane Jacobs nous rappelle que le mot « syndrome » vient du grec et qu'il signifie « choses qui vont ensemble ». Elle affirme d'ailleurs résolument que différents ciments éthiques/théoriques lient ensemble différents types d'organisations. Elle propose une façon stylisée de

classifier les organisations sous deux rubriques : celles qui sont intégrées par le syndrome moral du gardien qui est à la base du système hiérarchique de l'État et celles qui sont intégrées par le syndrome moral du commerce, qui sous-tend les organisations de type mercantile (Jacobs, 1992).

Jacobs brosse à grands traits les caractéristiques de ces deux syndromes et déclare ensuite, en se fondant dans une large mesure sur des anecdotes, que toute tentative pour mélanger ces deux syndromes ne peut qu'engendrer des « monstres hybrides ».

Elle fait fausse route à la fois en réduisant tout à deux syndromes et en niant la possibilité de mélanges heureux des syndromes. Son approche manichéenne repose sur une grande incompréhension des réalités paradoxales de la société moderne. Les monstres hybrides sont souvent le résultat d'un masque d'hypocrisie ou d'une rhétorique empruntée à un syndrome et plaquée sur une réalité qui est clairement définie par l'autre (Sérieyx, 1993 : p. 274). Contrairement à ce qu'affirme Jacobs, la symbiose entre les syndromes peut se produire. En fait, c'est non seulement possible, mais indispensable dans le contexte moderne. Pour tout dire, cette combinaison constitue le grand défi de l'implantation du nouveau modèle de gouvernance.

Un clan a besoin d'un système de survie qui combine les trois systèmes d'appréciation qui sous-tendent la hiérarchie, le marché et le clan. Seule une combinaison de ce genre peut donner lieu à un système d'appréciation mixte qui ait la capacité de dépasser l'hégémonie des liens verticaux (imposée par les modes d'organisation hiérarchiques) et des liens horizontaux (inscrits dans les mécanismes du marché) sans tomber dans l'angélisme naïf de la réciprocité et du partage généralisé – pour promouvoir le royaume des liens *transversaux* qui tissent la trame du clan formant réseau.

Ce nouveau syndrome « mixte », exigeant la capacité de jouer le jeu du marché lorsqu'il le faut, tout en reconnaissant la nécessité de jouer le jeu du gardien en situation de crise, et de miser sur la coopération et la collaboration quand c'est utile, correspond aux impératifs de la nouvelle gouvernance. Dans un monde complexe, on ne peut s'en remettre à un simple radar et suivre des règles permanentes. Les décisions clés doivent être prises en pleine connaissance des circonstances changeantes et turbulentes. En fait, il faut non seulement dégager des modes transparents de combinaison de ces syndromes ou d'établissement de mécanismes qui permettent de passer de la dominante de l'un à l'autre au bon moment, mais aussi doter le syndrome mixte de la capacité d'évoluer au fur et à mesure que les circonstances changent.

Déjà, certains travaux sur les collectivités animales et sur des organisations sociales sophistiquées ont permis de constater qu'on peut trouver des collectivités où des syndromes mixtes sont bien implantés et fonctionnent fort bien : tandis que des interventions rapides et radicales de type gardien sont faites en cas de crise pour assurer la survie collective, le syndrome commercial et la coopération/réciprocité entrent en jeu dès que la crise se dissipe. En fait, le Japon est nommément mentionné comme exemple de société ayant trouvé une façon particulièrement efficace et éminemment idiosyncrasique de résoudre ce problème avec grand succès (Vertinsky, 1987).

Mais cela peut ne pas être suffisant. Il ne faut rien de moins qu'un métasyndrome syncrétique ou qu'un ensemble de métarègles pour opérer ces mélanges de syndromes ou ces transitions entre syndromes. La raison en est plutôt simple. Si l'on s'intéresse au changement, c'est-à-dire au changement des règles, il faut être en mesure de discuter des « règles qui régissent le changement des règles ». Dans un cadre juridique, des lois et des règlements sont établis. Les règles concernant la définition des règles sont définies dans la Constitution, celle-ci étant une métarègle. De la même manière, si l'on veut modifier la Constitution (c'est-à-dire modifier les règles concernant le changement des règles), il faut porter le débat à un niveau encore plus élevé, celui des règles concernant le changement des règles concernant le changement des règles. Dans beaucoup de pays, un référendum est nécessaire. Dans le cas qui nous occupe, ce qu'il faut pour arbitrer la combinaison appropriée de syndromes ou le mécanisme de passage d'un syndrome à l'autre, et pour y mettre la touche finale, ce sont certaines valeurs fondamentales qui pourraient faire office de métarègles (Orgogozo et Sérieyx, 1989).

La métarègle qui nous servirait bien est une idéologie de participation. Jusqu'ici, les démocraties libérales ont mis l'accent sur les droits et sur la *liberté négative* (c'est-à-dire la protection contre l'interférence avec les choix individuels). Ce qui en a résulté, c'est une expropriation du travail de gouvernance des citoyens. La participation met l'accent sur la *liberté positive* (c'est-à-dire la liberté, pour la personne, de faire ceci ou d'être cela et le devoir d'aider les autres à cet égard). Dans une société fondée sur les droits, la dignité du particulier vient du fait qu'il a des droits; dans une société de participation, la liberté et l'efficace viennent du fait que le particulier a une voix qui est reconnue. Ce modèle à base de participation présuppose évidemment l'existence d'un fort sens de la communauté (Taylor, 1985). Pour reprendre les propos de Hine : « *[...] the segmented organizational pattern that emerges involves individual*

participation in more than one segment. Participants [...] interact with several different nodes in the network » (Hine, 1977 : p. 20).

L'idéologie de participation est encore *en émergence*, mais elle s'incarne dans une éthique pragmatique en évolution qui établit un corridor dans lequel le *langage des droits*, de l'individualisme et des marchés prévaut, mais, ce faisant, elle trace la carte de la zone au-delà du corridor où le *langage du bien* le supplantera. De plus, elle élabore un langage de résolution de problèmes pour les questions limites : un compromis pragmatique de modalités de communication et d'éthos qui unit la multitude des participants dans le système socioculturel comme dans une sorte de réseau neuronal transversal (Paquet, 1991-1992).

4. Les nouvelles compétences

Le nouveau modèle de gouvernance exige des gestionnaires des compétences très différentes de celles qui étaient requises autrefois, et il a un effet important sur des éléments comme l'éducation, la formation et le développement personnel susceptible de préparer le mieux possible les dirigeants et les gestionnaires de demain. Comme la nouvelle organisation doit devenir une organisation en apprentissage, le nouveau dirigeant ou gestionnaire « fédéral » ne peut désormais plus donner des ordres ou des commandements : il doit consulter, négocier, agir comme moniteur, animateur, concepteur, etc.

a. Quatre fronts

Les compétences nouvelles qui seront essentielles dans ce monde nouveau n'ont pas encore été entièrement documentées et toute discussion sur l'établissement d'une liste de priorités donnerait lieu à bien des désaccords. Toutefois, les travaux de Donald Michael et de Gareth Morgan (Michael, 1980, 1988a, 1988b; Morgan, 1989) suggèrent qu'on peut classer ces nouvelles compétences en quatre groupes généraux :

1) les compétences reliées au contexte;
2) les habiletés reliées aux relations interpersonnelles et à la mise en scène de situations problématiques;
3) la création d'un climat porteur;
4) les systèmes de valeurs.

Dans le premier groupe, on peut classer un certain nombre de compétences et d'outils importants qui sont peu susceptibles de se développer dans les programmes de gestion : admettre l'incertitude,

reconnaître toute l'incidence qu'a l'absence de théorie digne de foi en matière de changement social, être capable de considérer simultanément deux logiques, faire bon usage de l'erreur, effectuer des efforts de rapprochement pour renforcer les liens interindividuels, reformuler les problèmes de manière à explorer de nouvelles solutions, etc.

Dans le deuxième groupe, on peut dégager toute la gamme des habiletés et des outils de communication qui seront nécessaires dans divers contextes : consultation, négociation, résolution de conflits, facilitation, auxquels correspondent les rôles de courtier, de précepteur, d'éducateur et d'animateur. Il y a aussi la capacité d'assumer de nouveaux rôles et d'adopter de nouvelles attitudes.

Pour le troisième groupe, on pourrait retenir l'importance cruciale de l'aptitude à faciliter la transition vers une perception de l'organisation comme système d'apprentissage, la capacité d'« empouvoirer » et de réellement responsabiliser les personnes, une culture de productivité, de souplesse, de créativité, une culture d'apprentissage.

Pour le quatrième groupe, on pourrait mettre l'accent sur la nouvelle éthique de l'interconnexion et de l'interdépendance : « nos valeurs mettent encore l'accent sur les droits et l'autonomie alors que les circonstances réelles de la vie rendent impérieuse l'acceptation d'obligations et d'interdépendances » (Michael, 1988a). Cette éthique contraint à une redéfinition du leadership : nous nous éloignons des leaders en tant que généraux pour nous rapprocher de la notion de leaders en tant que personnes éliminant les obstacles qui empêchent ceux qui les suivent de prendre eux-mêmes des décisions efficaces et empreintes de créativité (O'Toole et Bennis, 1992).

b. Apprentissage par l'expérience ou par l'action

Ces nouvelles compétences ne peuvent s'acquérir uniquement par un enseignement livresque ou par la pratique. Il ne s'agit pas simplement d'élargir une base de connaissances ou quelques compétences particulières (même si c'est là, en grande partie, le résultat obtenu), mais de promouvoir un véritable développement personnel. En fait, pour reprendre la formule de David Kolb, au sens strict, l'apprentissage est « le processus par lequel le développement s'opère » (Kolb, 1984). Cette vision relativement nouvelle de l'apprentissage refuse le clivage entre l'apprentissage et le développement personnel, entre l'apprentissage et l'expérience; il s'agit d'une approche franchement inspirée de John Dewey qui propose des façons de réaliser l'apprentissage en passant par toutes les étapes du « cycle de l'apprentissage » : questionnement, théorie, pratique/expérience et réflexion (Handy, 1989; Boisvert, 1998).

Les débats auxquels donne actuellement lieu l'enseignement de la gestion ont mis en lumière ses extraordinaires faiblesses (Fry et Pasmore, 1983; Porter et McKibbin, 1988; Paquet et Gélinier, 1991; Paquet, 1992). Il est devenu évident que, dans les milieux traditionnels de l'éducation, on réduit l'expérience ou la pratique en miettes disciplinaires et on discrédite les connaissances qui ne peuvent qu'être le fruit de l'expérience personnelle d'un individu. En conséquence, on n'offre pas le type d'apprentissage requis.

Ce qui est nécessaire est un leadership renouvelé, c'est-à-dire, selon Vicere (1992 : p. 15), « *the ability to stay the course while rocking the boat to enhance organizational readiness and competitiveness in an unpredictable environment* ». Cette capacité ne peut se transmettre efficacement que grâce à un apprentissage par l'expérience et par l'action. Car cette forme d'intelligence – les Grecs appelaient *metis* cet ensemble complexe mais cohérent d'attitudes et de comportements intellectuels combinant « le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens des opportunités », et qui s'applique à « des réalités fugaces, mouvantes, déconcertantes, ambiguës, qui ne se prêtent ni à la mesure précise, ni au calcul exact, ni au raisonnement rigoureux » (Détienne et Vernant, 1974) – ne peut se transmettre d'aucune autre façon.

Les liens entre les concepts de leadership et *metis* et les relations complexes qui existent entre ces concepts et celui de *phronesis* (« union entre un jugement sain et l'acte qui est l'expression correcte de ce jugement ») représentent un terrain qu'Aristote a exploré assez en détail. Contrairement à Platon qui condamnait cette sorte d'intelligence « tâtonnante », Aristote en a fait l'éloge car il s'agissait, selon lui, du résultat d'un « dialogue » avec la situation, se transformant, avec l'expérience, « en mélange de prudence et de vigilance intégrées » (Paquet, 1992).

On peut concevoir des programmes susceptibles d'améliorer ces compétences requises, des programmes qui s'inspirent de la théorie de l'apprentissage par l'expérience voulant que le développement personnel repose sur les quatre principes d'apprentissage suivants : « la complexité affective, dans une expérience concrète, se traduit par des sentiments d'ordre supérieur; la complexité perceptive, dans l'observation réfléchie, se traduit par des observations d'ordre supérieur; la complexité symbolique, dans la conceptualisation abstraite se traduit par des concepts d'ordre supérieur; et la complexité behaviorale, dans l'expérimentation active, se traduit par des actions d'ordre supérieur » (Kolb, 1984).

Conclusion

De nouveaux modèles de gouvernance se sont élaborés dans les secteurs public, privé et civique au cours de la dernière décennie, pour relever les défis que pose notre nouvel univers complexe et turbulent. Parallèlement aux figures dominantes de bureaucraties et d'organisations de type commercial, des réseaux de type clanique ont surgi. Ils se sont révélés plus flexibles et efficaces. Dans tous les secteurs, des alliances fluides ont engendré des organisations « virtuelles » et des réseaux temporaires (qui se réorganisent et se reconfigurent sans cesse).

Nous avons déterminé certaines caractéristiques anatomiques et physiologiques de ce nouveau type d'organisation et nous avons sondé la nature du ciment nécessaire pour conférer à cette nouvelle forme d'organisation unité, stabilité et dynamisme. En outre, comme les nouvelles organisations exigent de leurs cadres de direction de nouveaux types de compétences, nous avons examiné des façons de pouvoir faire l'acquisition de ces compétences.

En 1965, Geoffrey Vickers avait prévu en grande partie cette nouvelle situation dans son ouvrage désormais classique sur l'art du jugement. À l'époque, il avait démontré que beaucoup de choses dépendent des habiletés intellectuelles, des processus institutionnels, de la capacité de réfléchir dans l'action et de l'interaction dynamique avec le contexte – autant d'éléments qui peuvent se construire (Vickers, 1965). Par conséquent, les nouveaux modèles de gouvernance ne sont peut-être pas nouveaux du tout. En fait, nous sommes peut-être en train de redécouvrir dans les organisations une forme d'interaction et de leadership que nous avions laissée disparaître à cause de notre confiance excessive dans l'efficacité des marchés et des hiérarchies (Paquet, 1999b).

Dans une étude sur les qualités particulières de Gildardo Magana (qui a pris la tête de la révolution mexicaine après l'assassinat de Zapata), John Womack fait un parallèle entre les rouages d'un forum efficace et les aptitudes et les qualités d'un cadre qui s'acquitte bien de sa charge, c'est-à-dire de quelqu'un qui est lui-même devenu le lieu d'une argumentation véritable :

> Ce qu'il avait appris, c'était la médiation : pas l'acceptation de compromis, l'abandon de principes et l'échange de concessions; il avait appris à déceler la raison dans toutes les revendications en conflit, à reconnaître la légitimité particulière de chacun, à sentir où se trouvaient les terrains d'entente et à y amener les adversaires dans l'harmonie. Instinctivement, il

recherchait les débats, auxquels il se livrait non pas pour gagner, mais pour jouer un rôle de conciliateur (Womack, 1969 : p. 290).

Cela pourrait bien correspondre au modèle du nouveau leader dans un système organisationnel qui ressemble beaucoup à des réseaux neuronaux en évolution.

Note

1. Ce texte a été préparé pour le colloque France-Canada sur la gouvernance qui a eu lieu à Ottawa au début d'octobre 1998. Les commentaires de Luc Juillet ont été fort utiles, mais je ne suis pas certain qu'il va juger satisfaisante ma façon d'y répondre.

Bibliographie

ALCHIAN, Armen A., 1965, « Some Economics of Property Rights », *Il Politico*, vol. XXX, n° 4, p. 816-829.

ARGYRIS, C. et D. SCHON, 1978, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.

BADOT, O. et G. PAQUET, 1991, « Quasi-firme et secteur public : un pari sur le franchisage », *Gestion 200 – Management et Prospective*, vol. 7, n° 4, p. 15-31.

BARZELAY, M., 1992, *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.

BEST, M., 1990, *The New Competition*, Cambridge, Harvard University Press.

BOISOT, M. H., 1987, *Information and Organizations*, Londres, Fontana.

BOISOT, M. H., 1995, *Information Space*, Londres, Routledge.

BOISVERT, R., 1998, *John Dewey – Rethinking Our Time*, Albany, State University of New York Press.

BRANDENBURGER, A. et B. J. NALEBUFF, 1996, *Co-opetition*, New York, Currency Doubleday.

BRESSAND, A. *et al.*, 1989, « Vers une économie de réseaux », *Politique industrielle*, p. 155-168.

BUSINESS WEEK, 1993, « The Virtual Corporation », 8 février, p. 98-103.

COVA, B. et P. COVA, 1991, « Procédure de passation des marchés publics européens : les limites du paradigme concurrentiel », *Gestion 2000 – Management et Prospective*, vol. 7, n° 5, p. 13-42.

DAHMEN E., 1988, « Development Blocks in Industrial Economics », *Scandinavian Economic History Review*, vol. 36, n° 1, p. 3-14.

D'CRUZ, J. R. et A. M. RUGMAN, 1992, *New Compacts for Canadian Competitiveness*, Toronto, Kodak Canada Inc.

DAVIDOW, W. H. et M. S. MALONE, 1992, *The Virtual Corporation*, New York, Harper Collins.

DE LA MOTHE J. et G. PAQUET, 1994, « The Dispersive Revolution », *Optimum*, vol. 25, n° 1, p. 42-48.

DE LA MOTHE J. et G. PAQUET, 1996, « Competition and Governance: The New Challenges », dans J. De La Mothe and G. Paquet (dir.), *Corporate Governance and the New Competition*, Ottawa, PRIME, p. 3-19.

DE LA MOTHE J. et G. PAQUET, 1997, « Coordination Failures in the Learning Economy », dans J. De La Mothe J. et G. Paquet, (dir.), *Challenges Unmet in the New Production of Knowledge*, Ottawa, PRIME, p. 3-26.

DÉTIENNE, M. et J.-P. VERNANT, 1974, *Les ruses de l'intelligence*, Paris, Flammarion.

DRUCKER, P. F., 1988, « The Coming New Organization », *Harvard Business Review*, vol. 66, n° 1, p. 45-53.

EMERY, F. E. et E. L. TRIST, 1965, « The Causal Texture of Organizational Environments », *Human Relations*, 18, p. 21-32.

FRIEDMANN J. et G. ABONYI, 1976, « Social Learning : A Model for Policy Research », *Environment and Planning*, vol. A, n° 8, p. 927-940.

FRY, R. E. et W. A. PASMORE, 1983, « Strenghtening Management Education », dans S. Srivastva & Associates, *The Executive Mind*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 269-296.

FUKUYAMA, F., 1995, *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Londres, Hamish Hamilton.

HALL, E. T., 1976, *Beyond Culture*, New York, Doubleday.

HANDY, C., 1989, *The Age of Unreason*, Londres, Business Books.

HANDY, C., 1992, « Balancing Corporate Power : A New Federalist Paper », *Harvard Business Review*, vol. 70, n° 6, p. 59-72.

HARDIN, H., 1974, *A Nation Unaware*, Vancouver, J. J. Douglas.

HINE, V. H., 1977, « The Basic Paradigm of a Future Socio-Cultural System », *World Issues*, avril/mai, p. 19-22.

JACOBS, J., 1992, *Systems of Survival*, New York, Random House.

KETTLE, J., 1980, *The Big Generation*, Toronto, McClelland and Stewart.

KILLICK T., 1995, *The Flexible Economy*, Londres, Routledge.

KOLB, D. A., 1984, *Experiential Learning*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall.

KOOIMAN, J. (dir.), 1993, *Modern Governance*, Londres, Sage Publications.
LAURENT, P. et G. PAQUET, 1998, *Epistémologie et économie de la relation – coordination et gouvernance distribuée*, Lyon, Vrin, 284 p.
LEBLOND, A. et G. PAQUET, 1988, « Stratégie et structure de l'entreprise de l'an 2000 », dans J. Jabes (dir.), *Gestion stratégique internationale*, Paris, Economica, p. 23-41.
LEIBENSTEIN, H., 1976, *Beyond Economic Man*, Cambridge, Harvard University Press.
MARQUAND, D., 1988, *The Unprincipled Society*, Londres, Fontana.
MICHAEL, D. N., 1980, *The New Competence*, San Francisco, Values and Lifestyles Program.
MICHAEL, D. N., 1988a, « The Search for Values in the Information Age »,*Western City*, vol. LXIV, n° 9, p. 10-18.
MICHAEL, D. N., 1988b, « Can Leaders Tell the Truth and Still Remain Leaders? », Paris, conférence à l'occasion du 20e anniversaire du Club de Rome, miméo, 20 p.
MILLON-DELSOL, C., 1992, *L'État subsidiaire*, Paris, Presses Universitaires de France.
MILLS, D. Q., 1993, *Rebirth of the Corporation*, New York, Wiley.
MORIN, E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.
MORGAN, G., 1989, *Images de l'organisation*, Québec, Presses de l'Université Laval.
NAVARRE, C., 1986, « L'Etat-stratège », *L'Analyste*, n° 13, printemps, p. 48-51.
OGILVY, J. A., 1986-1987, « Scenarios for the Future of Governance », *The Bureaucrat*, p. 13-16.
ORGOGOZO, I. et H. SÉRIEYX, 1989, *Changer le changement*, Paris, Seuil.
O'TOOLE, J. et W. BENNIS, 1992, « Our Federalist Future : The Leadership Imperative », *California Management Review*, été, p. 73-90.
OUCHI, W., 1980, « Market, Bureaucracy and Clan », *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, n° 1, p. 120-142.
PAQUET, G., 1990, « Internationalization of Domestic Firms and Governments : Anamorphosis of a Palaver », *Science and Public Policy*, vol. 17, n° 5, p. 327-332.
PAQUET, G., 1991-1992, « Betting on Moral Contracts », *Optimum*, vol. 22, n° 3, p. 45-53.
PAQUET, G., 1992, « L'heure juste dans la formation en management », *Organisation*, vol. 1, n° 2, p. 41-51.
PAQUET, G., 1993, « État postmoderne : mode d'emploi », *Relations*, n° 587, p. 17-19.

PAQUET, G., 1995, « Gouvernance distribuée et habitus centralisateur », *Mémoires de la Société royale du Canada*, série VI, tome VI, p. 97-111.
PAQUET, G., 1996a, « La grisaille institutionnelle », dans S. Coulombe et G. Paquet (dir.), *La ré-invention des institutions et le rôle de l'État*, Montréal, Association des économistes québécois, p. 393-421.
PAQUET, G., 1996b, « Distributed Gouvernance and Transversal Leadership », dans J. E. Trent, R. Young et G. Lachapelle (dir.), *Québec-Canada: What Is the Path Ahead?/Nouveaux sentiers vers l'avenir*, Ottawa, The University of Ottawa Press, p. 317-332.
PAQUET, G., 1996-1997, « The Strategic State », *Ciencia Ergo Sum*,vol. 3, n° 3, p. 257-261 (partie 1); vol. 4, n° 1, 1997, p. 28-34 (partie 2); vol. 4, n° 2, 1997, p. 148-154 (partie 3).
PAQUET, G., 1997, « Alternative Service Delivery : Transforming the Practices of Governance », dans R. Ford et D. Zussman (dir.) *Alternative Service Delivery : Sharing Governance in Canada*, Toronto, KPMG/IPAC, p. 31-52.
PAQUET, G., 1999a, *Governance Through Social Learning*, Ottawa, The University of Ottawa Press.
PAQUET, G., 1999b, *Oublier la Révolution tranquille*, Montréal, Liber.
PAQUET, G. et O. GÉLINIER (dir.), 1991, *Le management en crise – pour une formation proche de l'action*, Paris, Economica.
PAQUET, G. et J. ROY (dir.), 1998, *Governance in Canada*, Ottawa, Centre on Governance.
PETERS, T., 1992, *Liberation Management*, New York, Alfred A. Knopf.
POPPER, K. R., 1972, *Objective Knowledge : An Evolutionary Approach*, Oxford, Clarendon Press.
PORTER, L. W. et L. E. McKIBBIN, 1988, *Management Education and Development : Drift or Thrust Into the 21st Century?*, New York, McGraw-Hill.
PUTNAM, R. D., 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
RITTEL, H. W. J. et M. M. WEBBER, 1973, « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Sciences*, n° 4, p. 155-169.
SENGE, P. M., 1990, *Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
SÉRIEYX, H., 1993, *Le Big Bang des organisations*, Paris, Calmann-Lévy.
STEWART, J. B., 1993, « Whales and Sharks », *The New Yorker*, 15 février, p. 37-43.
STINCHCOMBE, A. L., 1990, *Information and Organizations*, Berkeley, University of California Press.

TAYLOR, C., 1985, « Alternative Futures », dans A. Cairns et C. Williams (dir.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada,* Toronto, University of Toronto Press, p. 183-229.

TULLY, J., 1993, « The Modular Corporation », *Fortune,* 8 février.

TUSSMAN, J., 1989, *The Burden of Office,* Vancouver, Talonbooks.

VERTINSKY, I., 1987, « An Ecological Model of Resilient Decision-Making : An Application to the Study of Public and Private Sector Decision-Making in Japan », *Ecological Modelling,* n° 38, p. 141-158.

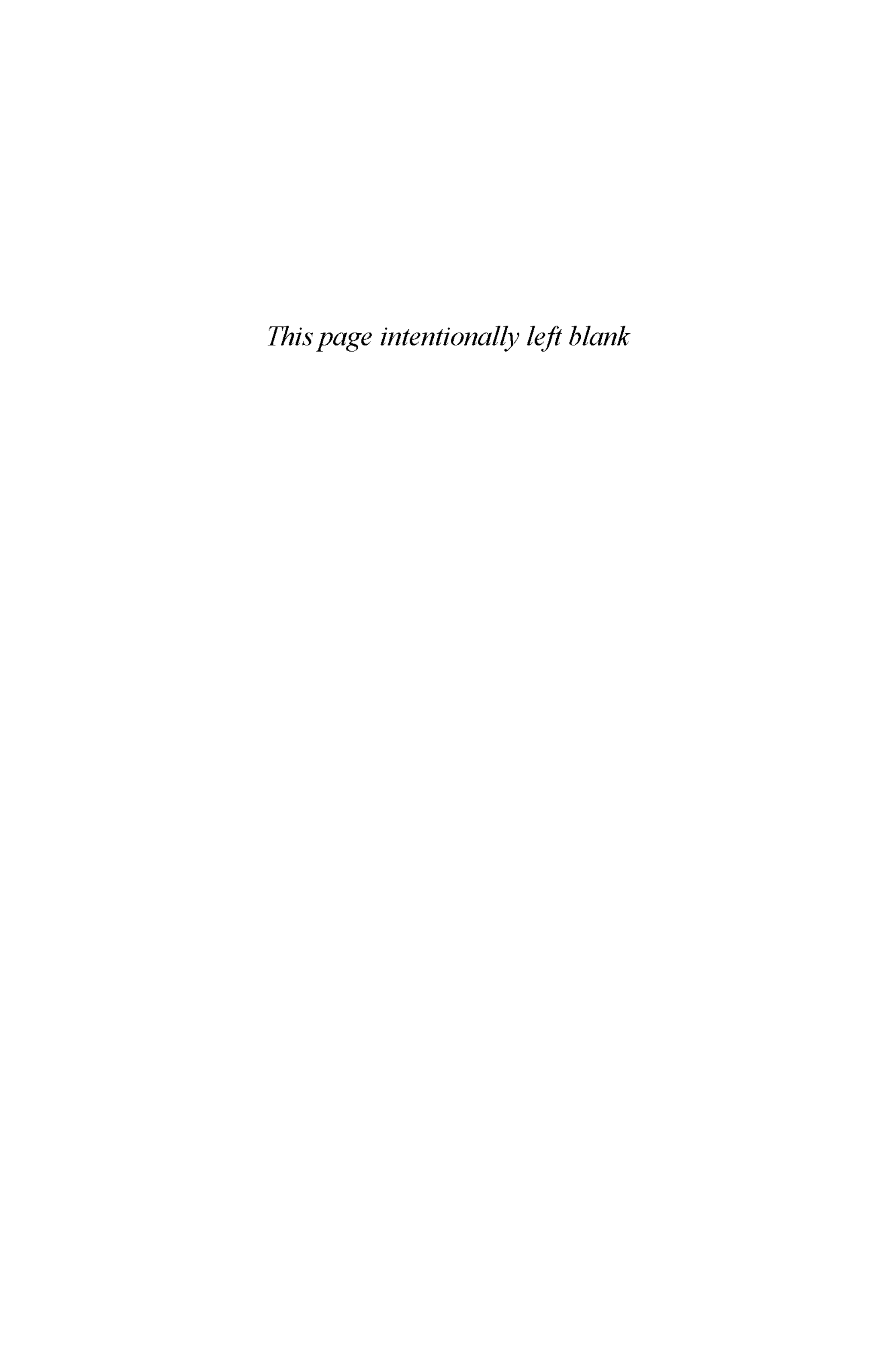
VICERE, A. A., 1992, « The Strategic Leadership Imperative for Executive Development », *Human Resource Planning,* vol. 15, n° 1, p. 15-31.

VICKERS, G., 1965, *The Art of Judgment,* Londres, Chapman & Hall.

WILLIAMSON, O. E., 1975, *Markets and Hierarchies,* New York, Free Press.

WILLIAMSON, O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism,* New York, Free Press.

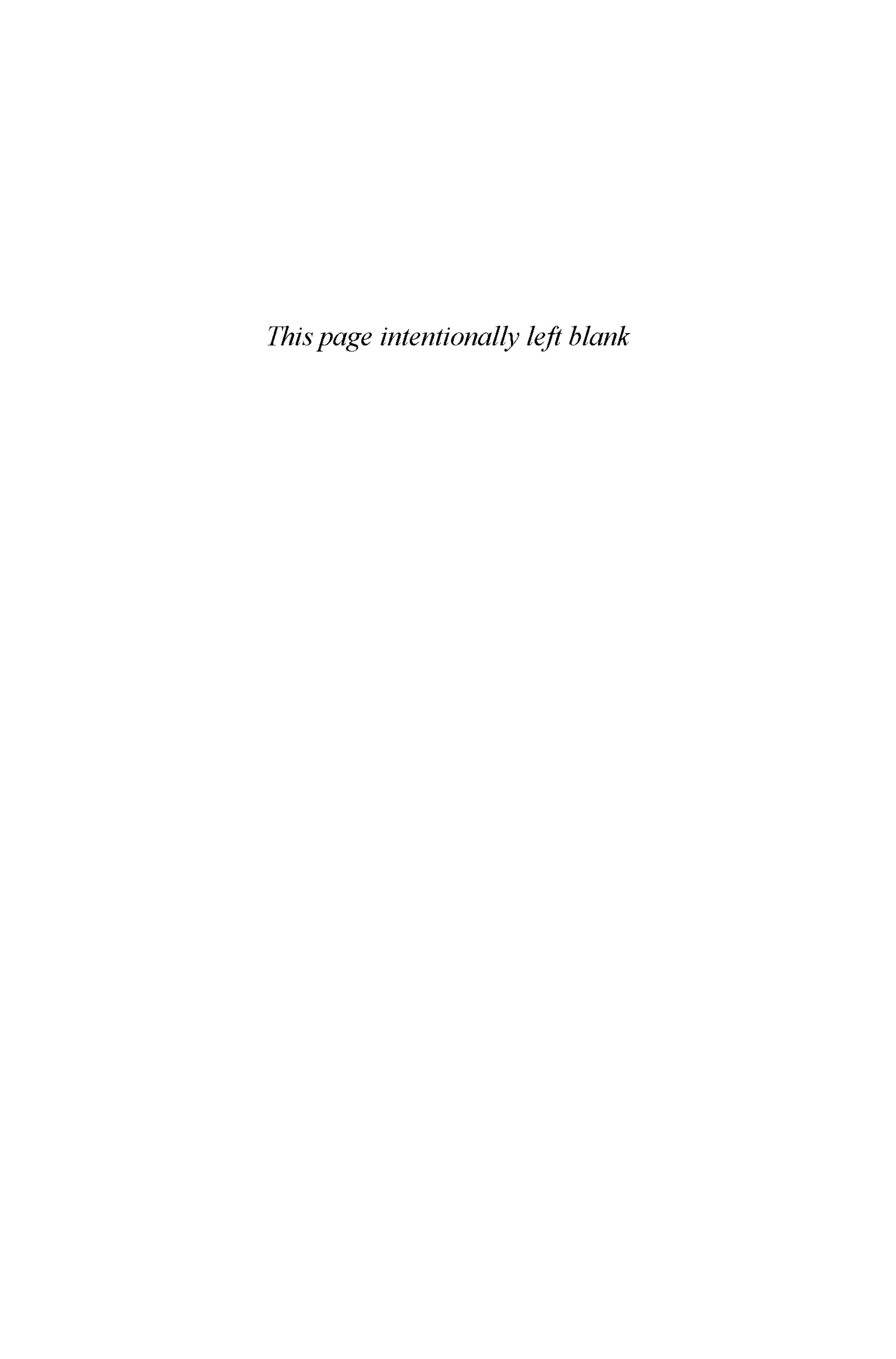
WOMACK, J., 1969, *Zapata and the Mexican Revolution,* New York, Knopf.



This page intentionally left blank

Deuxième partie

Le débat


This page intentionally left blank

2

La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Commentaire sur un texte de Gilles Paquet[1]

JOCELYN LÉTOURNEAU

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs de ce séminaire pour m'avoir invité à cette table ronde. Donner la réplique à Gilles Paquet est toujours un honneur, bien que ce ne soit jamais chose aisée tant ses textes sont fourmillants d'idées et pleins de formules inspirées.

Le présent article ne fait pas exception à la règle. M. Paquet apparaît, dans le paysage de la pensée du Canada francophone, le Québec y compris, comme l'un de ces trop peu nombreux penseurs qui ne craignent jamais de sortir des sentiers battus, de se mesurer aux acquis apparemment indépassables du savoir normatif et de donner du souffle aux interrogations de l'académie. Quiconque lit ce texte qu'il a commis sur la gouvernance envisagée d'après le « paradigme de l'apprentissage collectif » – et cette définition est importante – est inévitablement stimulé sur le plan intellectuel.

Je ne suis pas moi-même spécialiste de cette question de la gouvernance. J'ajoute illico que mes compétences en matière de gestion des petites ou des grandes organisations sont pour le moins limitées. Mais j'ai été interpellé par ce texte dans lequel l'auteur cherche à réconcilier l'aspect proprement et nécessairement technique de la gouvernance

comme mode d'organisation et de régulation avec une conception enrichie de l'homme, du monde et des rapports sociaux.

Au fond, M. Paquet développe l'idée selon laquelle il n'y a pas de contradiction, bien au contraire, entre l'optimisation des rendements, y compris sociétaux, fondés sur l'usage disons « imaginatif » plutôt que mécanique des ressources humaines et du capital civique disponible au sein d'une entité quelconque, un État par exemple, et la mise en œuvre d'une stratégie d'organisation efficiente des petits ou des grands ensembles.

La question abordée par l'auteur, en ce qui a trait à la gouvernance, est d'un type assez semblable à celle qu'un Philippe van Parijs énonçait au regard de l'optimisation de la société concurrentielle : comment combiner l'efficacité du marché avec la justice sociale? Dans la perspective amenée par Gilles Paquet, la question serait plutôt la suivante : comment atteindre des fonctionnements optimaux, d'ordre économique ou sociétal, sans aliéner mais en émancipant au contraire cette ressource vitale – l'humain – qui permet de prétendre éventuellement à une victoire de la raison imaginative sur celle des systèmes?

L'argumentation de M. Paquet est structurée autour de deux points forts : d'abord, une critique en règle du paradigme taylorien défini comme forme de gouvernance au potentiel épuisé d'efficience et de réalisation de plus-value économique ou sociétale. Ensuite, une réflexion appuyée et systématique sur le paradigme de l'apprentissage collectif. Abordons successivement l'une et l'autre rubrique.

Je pense que très peu de gens s'opposeront à l'idée voulant que le taylorisme n'ait plus valeur de référence en ce qui a trait aux modèles optimaux de gestion, d'encadrement et de contrôle des processus de travail. Le modèle taylorien, dans sa forme originale fort rigide, hiérarchisée, bureaucratisée et centralisée, a d'ailleurs toujours fait problème pour les gestionnaires. Très tôt, ceux-ci ont dû, sur le tas et devant les problèmes qu'ils rencontraient dans l'organisation des processus de production ou dans la régulation des processus sociaux, enregistrer la dissidence des travailleurs ou des citoyens, si ce n'est tenir compte des déficiences inhérentes aux modèles qu'ils envisageaient d'appliquer, et adapter ou ajuster en conséquence leurs modes d'administration des hommes et des choses.

Le taylorisme comme forme organisationnelle idéale-typique des entreprises, voire des sociétés, n'a jamais fait fortune. Sa vulgate a cependant constitué jusqu'à récemment, et constitue peut-être encore dans certains milieux, l'un des principes cardinaux des sociétés inspirées par l'imaginaire technicéen, et ce, tant à l'Est qu'à l'Ouest.

Je serais donc d'accord avec M. Paquet pour souligner le tassement évident qu'a connu, depuis une vingtaine d'années, le paradigme taylorien comme imaginaire de l'organisation dans nos sociétés. Le fait que nombre d'entreprises l'aient délaissé, comme référence ou horizon, constitue par ailleurs un indice certain qu'il n'a pas produit les fruits escomptés sur le plan de l'optimisation de la production des biens et de la régulation des hommes.

Mais, en même temps, le paradigme mécaniste n'a jamais eu l'apparence aussi structurée et assurée que celle que M. Paquet lui attribue dans son texte. Les petits *boss* érigeant leurs fiefs n'ont toujours été tolérés que dans la mesure où les rendements étaient là. En fait, le paradigme mécaniste s'est lui-même continuellement adapté aux circonstances du moment. Il n'a toujours effectivement existé que sous des modes abâtardis — ce qui ne surprendra personne. Plus encore, il a toujours reposé, tout au moins en partie, sur l'idée chère à M. Paquet d'un certain apprentissage collectif, sur celle aussi d'un enrichissement de la ressource humaine. Il n'a surtout jamais été contraire à l'idée d'une adaptation nécessaire des principes régulateurs aux contingences du moment et du milieu. N'est-ce pas là d'ailleurs l'une des grandes forces du système capitaliste que de tirer profit de la raison imaginative et de transformer la marginalité, si ce n'est la dissidence, en un objet marchand et en une source éventuelle de richesses?

En somme, l'ensemble des innovations organisationnelles que Gilles Paquet décrit sous l'étiquette de « paradigme de l'apprentissage collectif » ne sont peut-être pas aussi novatrices qu'on pourrait le penser. Il le laisse d'ailleurs sous-entendre vers la fin de son texte. Mais ce paradigme a certes connu un engouement depuis une vingtaine d'années. Il est devenu la référence et l'horizon de tous ceux qui se présentent comme porteurs de la donne d'avenir. On ne compte plus les articles qui, dans la *Harvard Business Review*, en font la promotion. Le paradigme de l'apprentissage collectif, comme fondement de la gouvernance post-taylorienne, est la solution espérée aux problèmes de productivité économique et d'efficience sociale qui marquent nos sociétés aujourd'hui. Il est le grand espoir de notre époque. Mais il est la source aussi de difficultés présentes et potentielles, en ce sens qu'il est au centre de tentatives manifestes d'appropriation de ses logiques, de ses orientations et de ses finalités par différents acteurs dont les intérêts ne sont pas aspirés, condensés ou subsumés par la nouvelle utopie.

Le paradigme de l'apprentissage collectif, il faut le rappeler, n'existe pas au-delà de ce que les hommes peuvent en faire. Il est au cœur

de la vie relationnelle avec ses grandeurs et ses misères, ses grâces et ses déchéances, ses espoirs et ses désolations.

La critique du modèle taylorien constituait le premier pôle autour duquel était structuré le texte de M. Paquet. La définition et l'explicitation du paradigme de l'apprentissage collectif en est le deuxième.

J'ai lu avec grand intérêt le propos de l'auteur à ce sujet. Il est difficile de s'opposer à ce qu'il dit. Que gouverner soit un exercice complexe ; que le partage de l'information soit un élément majeur de l'optimisation des organisations ; que l'organisation émerge d'interdépendances ; que l'adaptation, la flexibilité, la mobilité et la fluidité des formes organisationnelles soient désormais considérées comme des valeurs centrales des organisations privées, publiques et civiques ; que les organisations doivent tendre continuellement à modifier la théorie qu'elles ont d'elles-mêmes, etc., qui pourrait être contre ces vérités? À mon avis, là n'est pas le problème. Imaginer et instituer des formes organisationnelles vertueuses ou réputées porteuses n'est pas le plus difficile. Le problème consiste à les opérationnaliser dans des cadres concrets, c'est-à-dire dans des environnements humains et physiques complexes où la contingence, l'incertitude, la concurrence, la ruse des acteurs et les petits rapports de pouvoir et de force forment le sel de la vie. Il est d'ailleurs extrêmement difficile de prévoir les conséquences, heureuses ou fâcheuses, des formes de gestion inspirées par le paradigme de l'apprentissage collectif. Il est des cas où, pour des raisons inconnues ou non prévues, l'expérience fonctionne. Dans d'autres cas, c'est l'échec sans que l'on puisse isoler précisément le facteur ayant causé l'insuccès. Le plus souvent, ces déboires tiennent aux réactions imprévisibles, « non rationnelles » par rapport aux postulats ou finalités du « paradigme », des acteurs-participants.

Or, dans cette difficulté à intégrer au modèle qui l'inspire ces « dérèglements » et « effets pervers » causés par l'action et la présence humaine réside à mon avis le talon d'Achille du texte de M. Paquet. De la façon dont il décrit la gouvernance à laquelle il adhère, on se demande qui pourrait être contre cette nouvelle donne. On se demande aussi pourquoi l'on ne parvient pas plus vite, à l'échelle des sociétés notamment, à l'institution du paradigme de l'apprentissage collectif comme fondement de la gouvernance.

J'ai mes idées à ce sujet. D'abord, ce n'est pas parce qu'un mode de gouvernance repose sur l'apprentissage collectif, respecte et exploite l'imagination de chacun, combat les hiérarchies stériles et les petits fiefs, utilise les pulsations de l'environnement, etc., que la convoitise — de pouvoir, de revenu, de rayonnement, etc. — disparaît du décor. La

convoitise, que l'on distinguera de l'émulation, de la passion, de l'intérêt, du désir de dépassement — bref de toutes ces pulsions à « effets de levier » dont le capitalisme s'est nourri depuis le début de son histoire – est à l'organisation et aux systèmes de régulation ce que le grain de sable est à l'huile du moteur. La convoitise, c'est la jalousie, l'envie, la cupidité, l'avarice, la volonté d'être davantage valorisé que son voisin, la poursuite de petits intérêts mesquins, bref toutes ces attitudes qui constituent la variable imprévisible, résiduelle, indomptable et rebelle des modèles et des modes d'organisation, une variable cependant inaliénable de la condition humaine. Or, contrairement à M. Paquet, je doute que la stratégie vulpine, que les structures modulaires, que les méso-forums interactifs, que les partenariats et les contrats moraux, que le principe dialogique et quoi encore, empêchent l'apparition de tous ces effets « déstructurants », absolument imprévisibles et, à mon avis, irréductibles, que j'associe ici à la convoitise.

Parce qu'il s'agit d'un observateur attentif de la réalité humaine, je suis convaincu que Gilles Paquet n'est pas dupe du caractère idéaliste du mode de gouvernance qu'il décrit. Mais il m'apparaît qu'il n'a pas suffisamment insisté, dans son texte, sur les rapports de forces qui naissent inévitablement de l'interdépendance contrainte des hommes dans une structure organisationnelle ou dans la société civile. Cette idée d'interdépendance contrainte, empruntée à Norbert Elias, est intéressante. Elle postule en effet que l'on ne peut s'arracher à ce paradoxe qui veut que l'on trouve sa liberté et sa servitude dans son rapport aux autres. Je dis bien : « et sa servitude ». C'est dire que l'humain, bien que conscient des avantages qu'il peut avoir à coopérer avec ses semblables, cherche toujours en même temps à se ménager des espaces de pouvoir, de privilège, d'autonomie qui répondent à ses intérêts particuliers et à son désir d'avancer avec les autres et par rapport à eux, voire contre eux ou en dépit de ses partenaires. On peut bien déplorer cette tendance, je crois qu'elle n'est pas près de disparaître.

Gilles Paquet en est certainement conscient. C'est pour cette raison qu'il insiste tant, dans son texte, sur ce qu'il appelle le « ciment idéologique » comme dimension fondamentale du nouveau mode de gouvernance. Ciment idéologique, c'est-à-dire volonté partagée d'en arriver à un syndrome d'images, de théorie et de valeurs qui donne au clan – je reviendrai plus tard sur cette notion de clan – son unité, sa stabilité et son dynamisme. Pour évoquer cette idée de ciment idéologique, d'autres, un Fernand Dumont par exemple, auraient parlé de « raisons communes ». J'ai personnellement beaucoup de réticence par rapport à ces notions de ciment idéologique ou de raisons communes. Ma

vision des groupes, des entités sociales, est en effet fondée sur l'idée de tension, de résonance et de dissonance des corps les constituant plutôt que sur celle d'équilibre, de diapason et d'unité des éléments les formant. Pensons aux structures mobiles, instables et fuyantes d'un Alexander Calder par exemple, plutôt qu'aux sculptures fixes, pleines et puissantes d'un Auguste Rodin, pour représenter l'image de la société que j'ai en tête. Dans mon esprit, un groupe qui atteint l'équilibre et la stabilité, ou l'unité, est ou bien une entité moribonde, ou bien sous l'emprise d'un autoritarisme entier, ou bien l'expression d'un fantasme de la raison politique et intellectuelle. Reconnaître que les entités sont sous tension et en tension, c'est poser l'unité comme situation extraordinaire plutôt que comme avènement normal. En clair, suivant ma vision des choses tout au moins, l'unité n'est pas une donnée de départ ou d'arrivée, elle est un horizon jamais atteint. Elle est un postulat qui se déploie dans un champ aporétique.

Il se pourrait que M. Paquet ne soit pas en désaccord avec cette idée. Car, selon l'argumentation qu'il développe, il apparaît que la tension est précisément l'unité régulatrice du mode organisationnel fondé sur l'apprentissage collectif. Autrement dit, la tension est, serait l'élément capital du paradigme de l'apprentissage collectif. Elle en constituerait le premier vecteur d'évolution. L'auteur écrit en effet à un moment donné : « Les organisations qui réussissent sont celles qui trouvent les moyens d'accepter et de réconcilier les besoins contradictoires de concurrence et de coopération. » J'approuve. Mais c'est là que commencent les problèmes : dans cet exercice de réconciliation précisément.

Comment en effet, sur la base des principes de gouvernance décrits par M. Paquet, obtenir effectivement l'assentiment d'acteurs en situation d'interdépendance contrainte? Cette question n'est pas abordée par l'auteur qui semble postuler une belle unanimité des intéressés autour des principes régulateurs de la gouvernance par apprentissage collectif. Son espoir est noble et j'y souscris volontiers sur un plan scolaire. Mais il faut voir l'autre côté de la médaille et soupçonner, sur cette face, la présence d'ondulations moins conviviales. La gouvernance est au fond la recherche d'un principe de centralité, fût-il diffus, alors même que la société civile, par exemple, est marquée par des tendances à la centrifugation, à la dispersion, qui sont absolument irréductibles et qui ont probablement des effets émancipateurs et libérateurs importants pour les individus tout autant que pour les ensembles. Une telle affirmation ne surprendra d'ailleurs personne : quand tous les acteurs d'une société n'en sont que les agents, c'est la société qui, à la longue, s'engourdit dans son ronron fonctionnariste. C'est dire que la tension, que l'opposition sont des

ferments d'avancement – ce que M. Paquet reconnaît explicitement. Mais alors, comment trouver l'équilibre dans la tension? Est-ce là un problème de gouvernance ou une question politique qui ne peut, qui ne doit pas trouver de réponse définitive? En parlant de gouvernance distribuée, évolutionnaire, sensible, compréhensive, modulaire, décentralisée, etc., Gilles Paquet nous donnerait-il les moyens de résoudre le mystère du politique dans les sociétés complexes? En exergue de son article, il place une citation de Joseph Tussman qui se lit comme suit : « *Governance not by the best among all of us, but by the best within each of us* ». Je m'incline. Mais je reste préoccupé : comment un tel état de réciprocité et de réconciliation sociétales, voire corporatives, c'est-à-dire au sein de l'entreprise, pourrait-il advenir étant donné qu'il ne s'élèverait que sur la face positive de la condition humaine? Dr Jeckyll, on s'en souviendra, n'était pas contre M. Hyde ou à son opposé. L'un et l'autre formaient un tout, un même indissociable. Dans son texte, M. Paquet ne s'est peut-être pas suffisamment méfié de M. Hyde ou en a sous-estimé le génie maléfique.

Il est un terme qui m'agace dans le texte de Gilles Paquet, et c'est celui de clan. Le clan, si je comprends bien, est l'unité fonctionnelle optimale par laquelle le paradigme de l'apprentissage collectif peut effectivement s'opérationnaliser. Le clan, dit Gilles Paquet en s'inspirant des travaux d'Hervé Sérieyx, est une constellation non hiérarchique d'unités qui est cimentée par une vision commune, qui travaille à un projet, qui a une structure hologrammatique, qui est capable d'apprendre par dialogue, par l'établissement de réseaux, par la rétroaction et l'auto-organisation. Bien dit. Mais comment faire pour respirer, pour donner libre cours à son individualité, à sa singularité dans une telle structure clanique? M. Paquet soutient que l'une des caractéristiques centrales et cruciales du clan est l'accent mis sur l'« adhésion volontaire des participants aux normes ». Admettons. Mais que faire, dans un tel paradigme, de cette idée selon laquelle les hommes considèrent en pratique les entités auxquelles ils appartiennent comme des espèces d'auberges espagnoles où ils entrent et sortent à leur guise? Il est évident que les entreprises peuvent utiliser la structure clanique pour optimiser leur fonctionnement et leur régulation interne. Mais les sociétés? Je ne parle pas ici des problèmes d'exclusivisme qui pourraient effectivement résulter de la structuration de la société en clans ou de la société comme clan. (M. Paquet est conscient de cette possibilité de néocorporatisation du social, évoquée notamment par Jane Jacobs dans son ouvrage *System of Survivals*, mais il la juge peu réaliste.) Je parle surtout de l'embrigadement pouvant résulter de l'existence ou, tout au moins, de l'exacerbation, de structures claniques. L'embrigadement, y compris par adhésion

volontaire, est la perspective qui m'effraie le plus. Je ne prétends évidemment pas que M. Paquet associe le mode de gouvernance auquel il songe avec l'idée d'embrigadement. C'est le contraire qui est vrai, j'en suis sûr, sachant qu'il est, en tant que figure intellectuelle, l'antithèse même de l'embrigadement. Cela dit, on ne peut éviter d'envisager une évolution négative, un dérapage vers le pire, de toute forme de gouvernance par « adhésion volontaire des participants aux normes ». La gouvernance n'est pas d'abord l'élaboration d'un rapport technique ou stratégique des hommes aux hommes et aux choses, c'est un mode de pouvoir renvoyant à des acteurs en situation de concurrence, parfois de confrontation, pour l'accès à des ressources plus ou moins rares, y compris du capital symbolique. On peut bien espérer que les synergies créées profitent au plus grand nombre, voire à tout le monde, la réalité, au chapitre de la distribution, est souvent contraire aux anticipations. Lorsque Gilles Paquet définit la gouvernance comme un jeu complexe qui ne tombe sous le dominium d'aucun maître, je manifeste des réserves. Sous ce rapport, j'inscris probablement ma vision dans l'ancien paradigme de la récurrence et de l'irréductibilité des luttes sociales visant à l'atteinte d'une position dominante, sinon hégémonique, de certains acteurs par rapport à d'autres.

Dans un mode de gouvernance reposant sur des partenariats et sur des contrats moraux, sur des clans et des fédérations, comment s'exprimerait la démocratie? Quelle formes prendraient les luttes? Où logerait la dissidence? Dans la consultation des individus au sein de méso-forums interactifs, répond Gilles Paquet. En clair : dans les délibérations et les négociations. La dissidence serait en quelque sorte partie prenante de la gouvernance, elle en constituerait l'un des fondements. Mais toujours pour optimiser l'efficience du collectif.

La gouvernance fondée sur le paradigme de l'apprentissage collectif amènerait-elle la fin de l'histoire? Fin de l'histoire au sens bien sûr d'une annihilation de la dissension comme facteur de cassure ou de rupture d'un ordre établi, cette dissension étant plutôt vecteur d'approfondissement d'un seul ordre établi (par le clan?). Et la démocratie comme processus d'exploration des possibles, voire de l'impensable, dans tout ça?

Je ne voudrais pas passer pour un casseur, mais est-il exclu que le paradigme de l'apprentissage collectif soit l'expression accomplie, achevée, d'une utopie d'embrigadement, alors même que la démocratie, comme je l'entends en tout cas, vise précisément à s'assurer du contraire?

Je sais bien que ce n'est pas la position de qui que ce soit parmi les participants de ce séminaire, et surtout pas celle de Gilles Paquet. Mais tout de même. D'où l'intérêt de poser la question du rapport entre

gouvernance et démocratie — ce que d'autres feront plus loin dans l'ouvrage.

Il est une question corollaire que Gilles Paquet laisse en suspens dans son texte, lui qui semble parfois emporté par l'enthousiasme de ses idées. Cette question est celle de la force de régression des systèmes organisationnels. À lire l'article, on arrive à croire que le nouveau paradigme de la gouvernance, animé par ses pulsions intrinsèques positives, ne peut qu'évoluer dans un sens, celui du progrès et de l'émancipation collective. Mais si l'on postule que tout système organisationnel est surdéterminé par des logiques de pouvoir, il faut admettre que les orientations de ces systèmes peuvent prendre différentes tangentes aux évolutions imprévisibles. Pour ma part, je me ferais un peu plus inquiet que l'auteur.

Il y aurait beaucoup d'autres points à soulever. Mais le texte dépasse de loin ma capacité imaginative et surtout critique. Je vais conclure. Mais ma conclusion est longue.

Il faut, je pense, saluer l'initiative de Gilles Paquet pour poser, d'une manière aussi entraînante, le problème de la gouvernance dans la société qui se fait. Puisque, à moins de postuler que les ensembles sont dotés de principes autorégulateurs, on ne peut éviter d'imaginer des modes de gouvernance pour régler l'évolution de ces ensembles, le mode de gouvernance que décrit M. Paquet est certainement, comme forme idéale-typique, de meilleur augure et plus progressiste que le modèle tayloriste ou mécaniste. C'est pourquoi je n'ai aucune difficulté à admettre que l'ensemble des idées amenées par l'auteur pourraient constituer un point de départ pour entreprendre une discussion sur la gouvernance, sur la régulation, sur l'aménagement des ensembles, petits ou grands, et sur l'administration des hommes dans le siècle qui s'en vient. Je me suis permis, tout au long de ma réplique, de mettre quelques bémols à l'argumentation très partisane de l'auteur au regard du paradigme de l'apprentissage collectif. Je pense qu'il faut mettre ces réserves sur le compte de ma vision plus pessimiste, ou plus cynique, je ne saurais dire, des hommes et des sociétés. Cette vision se résume de la manière suivante :

- le lieu de l'homme est l'ambivalence, voire la contradiction, plutôt que l'unicité ou la fusion. En clair, le sujet est un être compliqué, dissonant, et c'est à l'aune de ce désordre existentiel, si l'on peut dire, qu'il faut le comprendre et le saisir ;

- cette complication du sujet n'est pas fortuite. Elle tient au fait que le monde réel est lui-même complexe, qu'il est rempli d'incertitude et d'inattendu, et qu'il est mouvant ;
- dans ce contexte, il apparaît que la vie est une effectuation d'actions orientées vers des buts plus ou moins précis, recherchés ou forcés, c'est selon, mais qui consistent toujours, pour l'individu, en des paris sur un devenir incertain, imprévisible et ouvert ;
- ces paris sont inspirés par ce qui paraît être la problématique et la finalité centrale du genre humain, soit la raison sensible ;
- ces paris sont en outre médiatisés par la relation à autrui, source de complétude et d'accomplissement de soi, certes, mais cadre aussi d'interdépendance, contrainte et lieu de maximisation de ses intérêts et bénéfices personnels.

En fait, la gouvernance fondée sur l'apprentissage collectif est un défi beaucoup plus qu'une réalité sur le point d'émerger, ce qui ne veut pas dire que certains éléments attribués à ce mode de gouvernance ne soient pas déjà actifs ici ou là. Mais je suis loin d'être sûr que la transition entre le modèle mécaniste et le modèle de l'apprentissage collectif se fait ou se fera de manière unilinéaire, univoque et consensuelle. D'immenses intérêts sont en jeu.

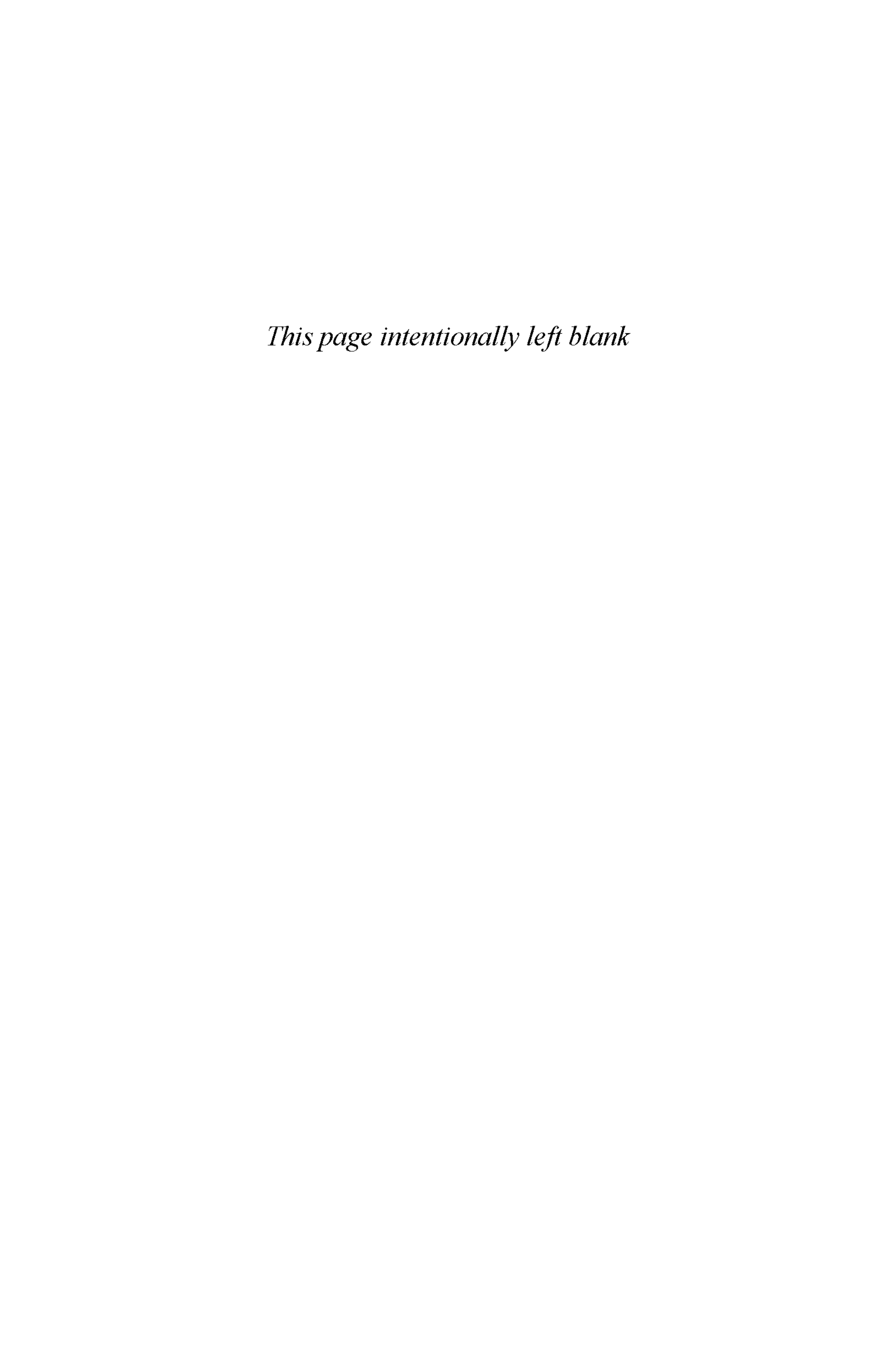
À l'échelle des grands ensembles, à l'échelle des sociétés par exemple, il existe d'ores et déjà, me semble-t-il, un certain nombre de défis majeurs à affronter. Celui de la gouvernance fondée sur le paradigme de l'apprentissage collectif en est un. Celui de la régénération du capital communautaire – un autre thème cher à M. Paquet – en est un second. On pourrait ajouter à ces deux premiers défis celui de l'exploration sérieuse de l'économie sociale comme lieu d'action, d'épanouissement et de reproduction des désaffiliés ou des vulnérabilisés dans le régime productif existant. La revalorisation des unités et des milieux de base, en particulier la famille, l'école et la communauté de proximité, et la revalorisation aussi de la sphère privée comme lieu d'accomplissement personnel et comme rempart contre la désagrégation du tissu social, constituent de mon point de vue deux autres défis qui nous attendent. J'en ajouterais un dernier : celui de la réintroduction, dans les débats publics, d'une éthique et d'une morale de la responsabilité sociale.

Ce que j'apprécie de ce séminaire et du texte de M. Paquet, c'est qu'ils se situent, par le thème abordé, dans un paradigme, une manière de voir les choses qui précède la réflexion dominante qui a cours chez nous en ce qui a trait à l'avenir pensable des collectivités.

Il est à souhaiter que de telles rencontres, libérées d'un héritage intellectuel qui est souvent lourd à porter, se multiplient, car je ne doute pas qu'elles contribueront à modifier des donnes qui nous semblent indépassables.

Note

1. Le présent texte garde largement sa forme initiale d'exposé oral, voire de réflexion spontanée.



This page intentionally left blank

3

Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations?

CLAUDETTE LAFAYE

La notion de gouvernance connaît aujourd'hui une extension et un succès considérables qui tiennent sans doute à sa plasticité (Gaudin, 1998; Stoker, 1998a) et à sa capacité de se positionner sur des terrains généralement différents, voire opposés. Premièrement, elle prétend appréhender les évolutions et les transformations non seulement de l'action et des organisations publiques identifiées comme traversant une crise de légitimité (Stoker, 1998a)[1], mais aussi des organisations privées, longtemps obsédées par leurs problèmes d'organisation interne et rivées à la seule dictature du management (Merlant, 1995). Selon les cas, la notion vaut pour toute organisation, tout groupe ou tout système confronté aux défis d'un monde complexe et turbulent (Paquet, 1998) ou évoque, de façon plus restreinte, l'élaboration de modes de gouvernement dans lesquels la frontière entre les secteurs public et privé tend à s'estomper (Stoker, 1998a). Deuxièmement, s'agissant de l'action publique, elle ambitionne de rendre compte des nouvelles formes de régulation aussi bien locale (Le Galès, 1995; Stoker, 1995; Andrew et Goldsmith, 1998), étatique (Merrien, 1998), internationale (Smouts, 1998; Hewitt de Alcantara, 1998) que planétaire (Valaskakis, 1998). Il convient cependant de préciser que certains auteurs définissent la gouvernance comme étant précisément la recherche d'une articulation entre différentes échelles territoriales (Calame et Talmant, 1997) cependant que d'autres mettent l'accent sur l'irréductibilité des « scènes locales » non ordonnables autour

d'une « scène centrale » où se hiérarchiseraient les conflits et les intérêts (Leca, 1996). Troisièmement, la notion de gouvernance répond, ainsi que l'énonce François-Xavier Merrien (1998), à une triple ambition : descriptive (rendre compte des transformations réelles des modes de gouvernement), analytique (proposer une grille d'interprétation des relations entre des réseaux institués et non institués) et normative (soutenir et faire advenir des transformations perçues comme positives, ainsi que l'illustre à sa façon le concept de *good governance* abondamment utilisé par les institutions financières internationales). Les différents travaux ayant recours à la notion de gouvernance se situent plutôt sur l'un ou l'autre de ces trois registres ou, dans certains cas, naviguent entre eux avec une plus ou moins grande virtuosité. Enfin, il convient de noter que, comme de nombreuses autres notions de la science politique ou de la sociologie, la notion de gouvernance se présente à la fois comme un concept, un outil scientifique destiné à décrypter un certain nombre de tendances lourdes de l'évolution socio-économique actuelle et comme la portion de réalité que vise ce concept, nombre de travaux opérant d'ailleurs des glissements entre les deux niveaux.

Cette plasticité de la notion de gouvernance lui permet-elle d'intégrer la question de la démocratie ainsi que le suggère Gilles Paquet (1998) ? La notion de gouvernance ouvre-t-elle sur d'autres figures démocratiques que la démocratie représentative ? Les travaux sur les formes les plus récentes de démocratie participative pensent-ils celles-ci en relation avec des éléments ou des évolutions caractéristiques de la gouvernance ? Plus généralement, observe-t-on un couplage ou un découplage entre ces deux termes que sont gouvernance et démocratie ?

On verra, dans un premier temps, que l'exigence démocratique contenue dans le paradigme de la *good governance* tend à résister à l'épreuve empirique. Dans un second temps, on montrera que la notion de gouvernance urbaine, qui a connu un véritable succès ces dernières années, ne permet pas de penser autrement qu'à l'état de virtualité la question de la démocratie. Dans un troisième temps, on examinera les travaux sur la démocratie urbaine, dont les plus récents présentent l'intérêt de mettre en relation les phénomènes qui s'y rattachent avec les transformations globales décrites par le terme « gouvernance ». Enfin, on essaiera, à partir d'une étude empirique portant sur un projet d'aménagement urbain d'un quartier parisien ayant engendré une importante mobilisation citoyenne, de mettre l'accent sur le caractère non figé des relations entre gouvernance et démocratie.

1. *Good governance* et exigence démocratique

C'est essentiellement de la part des spécialistes des relations internationales, et plus particulièrement des spécialistes des rapports Nord-Sud, que la relation entre gouvernance et démocratie a fait l'objet d'investigations et d'interrogations. Cependant, ces travaux restent fortement tributaires du paradigme de la « bonne gouvernance » tel qu'il est défini par les institutions financières internationales dispensatrices d'aide aux pays en voie de développement. En effet, ce paradigme inclut une exigence de démocratisation formelle et le respect des droits de l'homme aux côtés de la « bonne et saine gestion » des affaires publiques (Assogba, 1996; Islam et Morrisson, 1996). La plupart des travaux menés cherchent à identifier et à évaluer les effets de l'imposition de ce paradigme dans les pays en voie de développement. Les exigences de *good governance* débouchent-elles, dans les pays étudiés, sur davantage de démocratie? Quels effets de telles exigences produisent-elles sur les régimes politiques de ces pays ? Les chercheurs qui se sont penchés sur ces questions mettent en évidence que le paradigme de la *good governance* est loin de produire les effets escomptés en matière de démocratisation.

Cynthia Hewitt de Alcantara (1998), dans un article sur les usages du concept de gouvernance, développe l'idée que la thématique de la démocratie contenue dans la notion de *good governance* n'a qu'un caractère purement rhétorique. Elle montre notamment que les références à la démocratie et à la société civile sont, au sein des institutions financières internationales, essentiellement orientées, dans une optique néolibérale, vers la disqualification et l'amenuisement de l'État et l'encouragement des groupes privés. Examinant ce qui se passe concrètement dans les pays d'Amérique latine, elle rend compte du fait que l'appui des organisations de bénévoles, le développement des formes concrètes de citoyenneté et la promotion de la démocratie s'avèrent, au bout du compte, assez faibles. De surcroît, l'opposition récurrente du peuple à l'État peut, dit-elle, conduire à saper des pans essentiels de responsabilité civique fondés sur les notions de « domaine public » ou de « bien commun », essentielles à l'instauration de véritables régimes démocratiques.

Yao Assogba (1996), qui se penche sur les pays de l'Afrique francophone sud-saharienne, aboutit à des conclusions similaires : les effets produits par l'imposition du paradigme de la *good governance* s'avèrent très éloignés des attentes des institutions internationales. Les exigences posées en matière de démocratisation ne sont pas complètement méconnues par les pays de l'Afrique francophone, mais se trouvent, en quelque sorte, endogénéisées, réappropriées, digérées par les régimes

dictatoriaux en place. Ceci a pour conséquence de produire ce que l'auteur appelle différentes formes de « démocrature », terme désignant des régimes politiques présentant des combinaisons variables de démocratie et de dictature. L'analyse débouche sur l'élaboration d'une typologie des régimes politiques présents en Afrique francophone, selon la manière dont ils combinent démocratie et dictature.

Ainsi ces analyses tendent à montrer que l'exigence de démocratisation formelle contenue dans le paradigme de la *good governance* résiste à l'épreuve empirique. La notion de gouvernance urbaine, qui a donné lieu à de nombreux travaux au cours des dix dernières années, atteste, elle, une tout autre configuration des rapports entre gouvernance et démocratie. En effet, cette dernière y fait figure, en France tout au moins, de quasi-impensé.

2. La démocratie : le talon d'Achille de la gouvernance urbaine

Dans les nombreux travaux sur la gouvernance urbaine apparus, notamment en France, au cours des dernières années, la question de la démocratie est soit laissée de côté, soit réduite, soit évoquée à titre de simple virtualité. L'exigence démocratique n'est pas loin d'être le talon d'Achille des réflexions sur la gouvernance urbaine.

2.1. La démocratie évacuée

L'évacuation de la question de la démocratie est particulièrement bien illustrée par un article de Patrick Le Galès (1995) publié dans la *Revue française de science politique.* Cet article intitulé « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » est, en France, une référence incontournable dans la mesure où il a grandement contribué, d'une part, à importer la notion de gouvernance urbaine dans l'Hexagone et, d'autre part, à clarifier son utilisation.

Patrick Le Galès évoque d'abord les transformations qui ont affecté, au cours de la dernière décennie, le gouvernement des villes et l'action publique urbaine. Elles sont nombreuses : renforcement d'un pouvoir d'agglomération; multiplication des formes de partenariat impliquant des acteurs publics et privés, mise en évidence par de nombreuses monographies (Dubois, 1996; Segaud et Ratouis, 1997); croissance des grandes entreprises de services urbains, bien analysée par Dominique Lorrain (1992, 1993, 1995); développement du secteur para municipal (Lafaye, 1989); priorité accordée au développement économique, lequel a entraîné une forte compétition interurbaine (Le

Galès, 1993); retrait et transformation du rôle de l'État avec le développement de relations contractuelles (Donzelot et Estèbe, 1996; Marcou, Rangeon et Thiébault, 1997); ouverture européenne et multiplication des relations avec Bruxelles. Ces transformations, qui ne sont pas propres à la France, appellent, dit Patrick Le Galès, une révision des concepts utilisés. C'est donc pour rendre compte de cette complexification croissante du gouvernement des sociétés urbaines que Patrick Le Galès propose de substituer le concept de gouvernance urbaine à celui de gouvernement des villes, après avoir discuté et montré les limites d'autres théories de rechange, dont l'approche en termes de régimes politiques urbains.

La notion de gouvernance urbaine, telle que Patrick Le Galès la définit, invite, tout d'abord, à prendre acte du fait que le gouvernement des villes ne relève plus d'un jeu à deux acteurs – l'État et les collectivités locales selon le modèle du pouvoir périphérique et de la régulation croisée que Pierre Grémion (1976) avait admirablement analysé –, mais d'un jeu impliquant une pluralité d'acteurs aux compétences et aux statuts divers et, parfois, changeants. Le concept permet donc, dans la lignée de ses utilisateurs anglo-saxons (Stoker, 1998b), de prendre en compte le retrait et la banalisation de l'État, la prolifération de toutes sortes de réseaux, le déplacement de la frontière entre le public et le privé et la recherche de modes de coordination susceptibles de rendre possible l'action publique. Il permet de mettre l'accent, dit Patrick Le Galès, sur la fragmentation, l'incohérence, les phénomènes de transfert, d'imitation, de bricolage, d'impuissance, de privatisation de l'action publique.

Par rapport à cette définition de la gouvernance comme pointant les problèmes de coordination à résoudre auxquels sont confrontées les sociétés urbaines, Patrick Le Galès esquisse, en conclusion, une conception plus ambitieuse de cette notion. Celle-ci chercherait à rendre compte des transformations de l'économie, des institutions, des structures sociales et des intérêts constitués, et, ce faisant, ne relèverait plus de l'analyse de l'action publique, mais d'une économie politique sociologisée inspirée par Max Weber et Karl Polanyi.

Le concept de gouvenance urbaine, tel que Patrick Le Galès le travaille, renvoie donc, d'une part, à une analyse de la complexification de l'action publique urbaine et aux problèmes de coordination qui en résultent, et, d'autre part, à une économie politique sociologisée. Ce qui frappe, de prime abord, c'est qu'aucune de ces deux conceptions de la gouvernance n'interdit, *a priori*, d'appréhender la question de la démocratie. Or, celle-ci n'est jamais évoquée, ne serait-ce que comme défi posé à la gouvernance. L'impasse est totale et la question de la démocratie

apparaît, en France, comme l'impensé de la notion de gouvernance. Cette absence hante le texte et l'on ne peut s'empêcher de se demander si la notion de gouvernance est susceptible de contenir la question de la démocratie ou si, à l'inverse, elle l'écarte et la maintient hors de son espace de pertinence. Dans la première hypothèse, la complexification de l'action publique urbaine, que résume la notion de gouvernance urbaine, se traduirait également par l'élaboration de dispositifs multiples et diversifiés de concertation et de participation. Dans la seconde hypothèse, les formes concrètes prises par la gouvernance urbaine, en particulier le développement du partenariat, tendraient à se clore sur le seul débat d'experts (Gaudin, 1995; Segaud et Ratouis, 1997).

2.2. La démocratie réduite

L'usage de la notion de gouvernance urbaine par un spécialiste d'économie locale, qui sera évoqué maintenant, atteste deux réductions successives. La première réduction concerne la notion de gouvernance elle-même, qui fait l'objet d'une utilisation minimaliste. La seconde réduction porte sur la question de la démocratie. Celle-ci n'est pas complètement écartée, comme dans le cas précédent, mais rapidement assimilée au tissu associatif, lui-même réduit à l'état d'un indicateur parmi d'autres de la gouvernance urbaine.

L'illustration de cette double réduction nous est fournie par Pascal Ricordel (1997), qui se propose d'étudier, sur un échantillon de vingt villes-centres françaises, les relations entre gouvernance et performance économique. L'auteur part du constat, désormais classique, de l'association d'une proportion croissante d'acteurs privés dans la conduite de l'action publique et il se propose d'évaluer les effets de cette tendance lourde, identifiée sous le terme de « gouvernance », sur la performance de l'action publique. On voit, et c'est le propre de la première réduction, que la notion de gouvernance est, ici, conçue comme un simple facteur susceptible de favoriser ou pas le degré de performance des villes-centres.

Pour déterminer le plus ou moins haut degré de gouvernance de chacune des villes retenues, l'auteur est contraint de sélectionner un certain nombre d'indicateurs. Il en retient quatre : la structure des contrats de production de biens et services publics locaux (gestion directe, mixte ou déléguée), l'importance numérique de la fonction publique locale, le degré d'intercommunalité et la place de l'organisation associative. Peut-on assimiler la question de la démocratie à l'organisation associative? Rien n'est moins sûr d'autant plus que, dans le cas étudié, l'auteur retient comme indicateur de l'importance de l'organisation associative la part du

budget allouée par les communes aux associations, laquelle varie, dans les villes de l'échantillon retenu, du simple au quintuple. Un tel indicateur est éminemment discutable en ce qu'il peut tout aussi bien signifier la croissance du secteur paramunicipal et la délégation d'une partie de la puissance publique à des acteurs de statut privé[2]. L'attention portée par les municipalités à l'exigence démocratique ne saurait être assimilée à la distribution de subventions publiques aux associations.

Dans sa construction de la notion de gouvernance, l'auteur intègre la question de la démocratie, mais au prix d'une réduction qui trahit l'absence de problématisation de leurs relations.

2.3. La démocratie comme horizon

La question de la démocratie, lorsqu'elle n'est pas évacuée ou réduite à la portion congrue, peut encore apparaître, au détour d'un paragraphe ou en conclusion d'un article, comme un problème à traiter, une virtualité, un horizon à atteindre. Le concept de gouvernance ouvrirait sur les formes d'intervention citoyennes ou associatives et/ou sur les aspirations démocratiques, ou conduirait à mettre l'accent sur elles. Les travaux sur la gouvernance urbaine ne sont d'ailleurs pas les seuls à suggérer que la notion de gouvernance porte en elle, comme virtualité, la question de la démocratie. Marie-Claude Smouts (1998), traitant du bon usage de la gouvernance dans les relations internationales, précise ainsi que le concept de gouvernance attire l'attention sur la nécessité d'un espace public international, sur la construction de mécanismes de dialogue et de participation.

Le cadre conceptuel pour une théorie de la gouvernance proposé par Gerry Stoker (1998a) se veut une conception élargie de la notion de gouvernance. Il est organisé autour de cinq propositions complémentaires et des dilemmes – ou situations critiques – qui leur sont attachés.

La première proposition met l'accent sur le fait que la gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. Le dilemme qui lui est attaché est celui de sa légitimité. Sur quelle légitimité peut être fondé un ensemble hétérogène, composite, à géométrie variable?

La' seconde proposition souligne le fait qu'en situation de gouvernance les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans les domaines de l'action sociale et économique. Le dilemme associé est celui de l'imputation de responsabilité : personne ne sait plus qui est responsable, et cette situation favorise la désignation de boucs émissaires.

La troisième proposition insiste sur le fait que la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. La gouvernance se présente toujours comme interactive. Le dilemme qui accompagne cette troisième proposition réside dans une incertitude accrue et dans l'existence de conséquences involontaires et imprévues résultant directement du processus de négociation.

La quatrième proposition indique que la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes. Le dilemme créé par l'émergence de ces réseaux autonomes est celui de l'absence d'une responsabilité collective.

La cinquième et dernière proposition part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre à l'autorité de l'État, lequel d'ordonnateur, devient facilitateur, catalyseur, médiateur, etc. Le dilemme qui va avec cette dernière proposition est celui de la possibilité de l'échec. Le paradoxe de la gouvernance est qu'elle peut échouer bien que soient élaborées des règles de fonctionnement appropriées.

La question de la démocratie, on le voit, ne fait l'objet d'aucune proposition majeure, mais elle est évoquée en pointillé dans les deux premières propositions. La première proposition inclut, en effet, la prise en compte des organisations non gouvernementales et des associations parmi l'ensemble complexe d'institutions et d'acteurs que fait intervenir la gouvernance. Quant à la deuxième proposition, elle évoque le fait que la modification de l'équilibre traditionnel entre l'État et la société civile s'accompagne non seulement de la montée du secteur privé, mais aussi de l'émergence du secteur associatif et des interventions de citoyens. Cependant, ces éléments demeurent à l'état de simple virtualité. La démocratie a le plus grand mal à s'inscrire dans la pratique concrète de la gouvernance. Et, à bien y regarder, il est permis de se demander si, tout compte fait, la gouvernance ne serait pas en panne de démocratie.

2.4. La gouvernance en panne de démocratie ?

D'un côté, il est permis de se demander si les transformations qui s'opèrent dans l'espace local et dont tente de rendre compte la notion de gouvernance urbaine ne portent pas directement atteinte à la démocratie représentative. La complexification de l'action publique, sa fragmentation, son incohérence, son bricolage, son impuissance, sa privatisation, pour reprendre les termes de Patrick Le Galès (1995), ainsi que le dilemme de l'absence de responsabilité collective évoqué par Gerry Stoker (1998b) ne sont-ils pas autant d'éléments susceptibles de constituer un péril pour la

démocratie représentative fondée sur la présupposition d'élus responsables devant le corps électoral? Sans doute n'est-il pas abusif de mettre en perspective le retrait de l'action publique caractéristique de la gouvernance avec la désaffection croissante des citoyens à l'égard de la vie politique. La baisse continue de la participation électorale, en France et ailleurs, doit être aussi interrogée en relation avec cette complexification et cette fragmentation de l'action publique devenue de moins en moins lisible tant pour les savants que pour les profanes.

D'un autre côté, les formes de démocratie participative auxquelles la notion de gouvernance fait parfois référence ne sont pas sans faire problème. Un article plus ancien de Gerry Stoker (1995) formule, à ce propos, un certain nombre d'interrogations et de réserves quant aux relations entre gouvernance et démocratie : quelle place les relations partenariales impliquées par la gouvernance laissent-elles à ceux qui sont à l'extérieur? La démocratie ne s'en trouve-t-elle pas minée? La construction de formes et d'activités démocratiques susceptibles d'assurer un contrôle civique sur la gouvernance locale, que Gerry Stoker appelle de ses vœux, reste entièrement à réaliser.

La perspective d'une gouvernance ouverte faisant une large place au débat public en lieu et place d'une gouvernance limitée aux cercles décisionnels étroits des institutions et des décideurs économiques est également évoquée par Jean-Pierre Gaudin (1998). Cependant, lui aussi souligne le hiatus qui existe entre, d'une part, ce qui se joue dans les forums de débat mobilisant les citoyens ou l'opinion et, d'autre part, ce qui se joue dans les arènes de la décision, le plus souvent fermées, techniques et fonctionnelles. Ce hiatus est celui de la difficile conciliation entre deux principes de justification antagonistes (Boltanski et Thévenot, 1991) particulièrement récurrents dans les organisations publiques locales (Lafaye, 1989 et 1990) : d'un côté, une exigence démocratique orientée vers la libre expression de tous et, de l'autre, une exigence d'efficacité technique orientée vers la nécessité de mener à bien, dans un temps raisonnable, un certain nombre de projets et d'opérations. Et Jean-Pierre Gaudin conclut sur la difficulté de surmonter l'impasse démocratique de la gouvernance.

Dans ce contexte, les travaux sur la démocratie urbaine et participative éclairent-ils ces questions et nous aident-ils à mieux cerner les rapports entre gouvernance et démocratie?

3. L'entrée par la démocratie urbaine

L'approche de la démocratie urbaine est généralement appréhendée à partir de deux voies sensiblement différentes : d'une part, celle des mouvements sociaux urbains, d'autre part, celle de la démocratie participative, qui ne se confondent pas nécessairement. Les travaux les plus récents témoignent d'interactions entre les formes renouvelées de démocratie urbaine et les transformations de l'action publique locale.

3.1. Le changement de paradigme dans l'analyse des mouvements urbains

Jusqu'aux années 1980, l'analyse des mouvements urbains tendait à être dominée par le paradigme néomarxiste des nouveaux mouvements sociaux, incarné en France par Alain Touraine et son équipe. Ainsi que le met en évidence Pierre Hamel (1991) à propos de l'analyse des mouvements urbains montréalais, il s'agissait alors de se demander si l'action collective contribuait directement ou indirectement à la construction d'une force politique capable d'établir un rapport de forces significatif face au pouvoir d'État. Armée d'une telle problématisation, l'analyse conduisait alors à mettre l'accent sur les difficultés concrètes éprouvées par ces mouvements : conflits entre le sommet et la base, problème de mobilisation, faiblesse des organisations, caractère inadéquat des moyens d'action, etc.

Ce paradigme est aujourd'hui délaissé au profit d'une perspective plus nuancée, plus proche de la spécificité de l'objet d'étude, lequel est appréhendé dans sa diversité et non plus comme porteur d'un hypothétique projet unifié. L'analyse réalisée par Pierre Hamel (1991) sur les mouvements urbains montréalais traduit bien ce changement d'approche. Si la question des rapports entre l'État et la société civile reste encore d'actualité, c'est pour se demander dans quelle mesure les mouvements urbains ont participé à la transformation de ces rapports. Jusqu'à quel point sont-ils parvenus à modifier dans les faits la gestion politico-administrative de la ville? L'analyse de l'évolution et de la transformation des mouvements urbains montréalais et l'éclairage du sens de leur action entendent combiner la prise en compte de facteurs internes et de facteurs externes au sein d'un cadre interprétatif large. L'approche contextuelle s'en trouve ainsi réhabilitée. Le recours des mouvements urbains à des formes d'intervention diversifiées est ainsi mis en regard avec l'évolution et les bouleversements socio-économiques survenus sur la scène urbaine. La modification des représentations et des formes de

l'action collective est mise en perspective avec le retour de l'individualisme, ce dernier n'étant pas appréhendé comme un élément de démobilisation, mais comme une façon de renouer avec la tradition démocratique libérale et de permettre le renouvellement de la conception démocratique.

Ainsi Pierre Hamel accorde-t-il une place importante, dans son étude, à l'élargissement du champ d'intervention des mouvements urbains qui investissent le champ de la production économique et contribuent à sa restructuration en cultivant le partenariat privé-public, en s'engageant dans la gestion d'équipements et de services collectifs et dans des actions de relance économique et de création d'emplois. Ce faisant, les mouvements urbains montréalais mettent en avant une autre problématique du développement, à caractère social et communautaire. Par là même, ils entendent mettre en évidence que les élites économiques n'ont pas le monopole de l'entrepreneurship et que la démocratie ne peut rester cantonnée au seul domaine des politiques sociales. Mais le dynamisme n'est qu'une dimension des mouvements urbains montréalais, qui se caractérisent également par leur vulnérabilité tant sur le plan interne (conflits idéologiques, problèmes organisationnels, ressources financières, etc.) qu'externe (risque d'intégration institutionnelle et d'appropriation par l'État).

De façon convergente, quoique sa recherche parte sur un autre objet, celui des mouvements de contestation concernant l'aménagement des grandes infrastructures de transport, Jacques Lolive (1997) étudie comment les associations contestant le TGV Méditerranée sont rapidement passées d'une opposition riveraine à une opposition plus constructive axée sur une reformulation de l'intérêt général porté par le projet. Il analyse les dispositifs de médiation institués par l'État pour réduire le conflit en permettant le débat public tout en l'encadrant étroitement. En dépit des limites des dispositifs de concertation étudiés, les contestations associatives du TGV Méditerranée permettent une modification incrémentale de la politique publique considérée, en lui imposant des transformations périphériques.

Cette voie de recherche ouvre aujourd'hui des perspectives pour penser de façon élargie la démocratie urbaine et les évolutions des mouvements contestataires en relation avec les transformations de l'action publique caractérisée par des processus continus de fragmentation. Ainsi, on serait tenté de faire l'hypothèse que les mouvements urbains ont accompagné et nourri le mouvement de basculement du gouvernement local à la gouvernance urbaine.

3.2. Une approche renouvelée de la démocratie participative

Gilles Paquet (1998) situe la gouvernance sous les auspices d'une idéologie de la participation. Les travaux sur la démocratie participative aboutissent-ils à des résultats convergents?

En France, une première approche – la plus nombreuse numériquement – a surtout focalisé son attention sur les déboires qu'a connus son objet d'étude. À lire les auteurs, la démocratie participative serait le plus souvent « introuvable » (Caillosse, 1992), au mieux « confisquée » (Mabileau, 1985) et, au bout du compte, « impossible » (Warin, 1995). Examinant les relations entre la décentralisation et la démocratie locale, en France, plusieurs auteurs soulignent le silence des textes de loi sur la question de la participation des citoyens et la quasi-inexistence de pratiques concrètes (Rondin, 1985; Caillosse, 1992). Si, comme le rappelle Maurice Blanc (1987), certains textes réglementaires évoquent néanmoins la nécessité d'une concertation avec les habitants dans les opérations d'urbanisme, ni le contenu ni les procédures de concertation ne sont définis. Il s'agit du rappel d'un principe que les autorités locales sont libres d'interpréter et de mettre en pratique comme elles l'entendent[3]. La décentralisation qui tend, en France, à consacrer la démocratie représentative et la démocratie participative est le plus souvent laissée à la seule initiative des élus locaux.

La difficile conciliation entre démocratie participative et démocratie représentative est évoquée par Stéphane Dion (1986) dans son ouvrage consacré à la politisation des mairies. L'auteur établit un constat d'échec quant aux dispositifs de concertation et de participation lancés par les municipalités qu'il a étudiées, dans la foulée des élections municipales de 1977 : commissions ouvertes au public, présentation du budget dans les quartiers, organisation de débats dans les cages d'escalier des grands ensembles, ateliers publics d'urbanisme. Le peu d'intérêt que ces tentatives connaissent auprès de la population est, notamment, dû au coût de la participation en temps et en énergie pour les citoyens, à l'inégalité des ressources entre élus, techniciens et citoyens. Patrick Quantin (1989) met également l'accent sur le faible degré d'investissement des citoyens dans la vie municipale. Philippe Warin (1995) montre qu'il en va de même dans les organismes HLM où la participation des usagers-locataires aux politiques du logement social reste réduite en raison du peu de motivation des habitants, de la résistance des personnels des offices HLM et de l'écart existant entre la logique de la participation et les principes d'organisation interne des offices. Quant aux dispositifs de participation encouragés par la politique de la Ville dans le cadre d'une lutte contre l'exclusion, ils

trouvent des limites objectives dans certaines tendances sociologiques lourdes comme le fait que plus le sentiment d'exclusion sociale, économique et culturelle est fort, plus la capacité de s'investir dans l'espace public est faible (Agrikolianski, 1991). De plus, lorsque les instances participatives sont investies, c'est essentiellement par des catégories spécifiques de la population. Faisant le point sur l'éphémère expérience des Groupes d'action municipaux, dont l'expérience grenobloise constitue la forme la plus aboutie (Plan Construction, 1973), Albert Mabileau (1985) fait ainsi état de la monopolisation de ce dispositif de participation par les seules « nouvelles classes moyennes ».

Une deuxième approche, plus pragmatique, incarnée par des travaux plus récents (Lorcerie, 1994; Blondiaux et Lévèque, 1997), a rompu avec le type d'analyse précédent. Prenant pour objet des expériences concrètes de démocratie participative (l'Université du citoyen à Marseille, les conseils de quartier du 20[e] arrondissement de Paris), ces auteurs se sont attachés à rendre compte de la manière dont l'espace public de débat, propre à la démocratie participative, se construit et prend forme à travers des tâtonnements, des apprentissages et des ajustements réciproques conduisant à l'évolution des dispositifs initiaux. Les deux expériences étudiées ont également en commun de se présenter comme des lieux d'information et de formation à la citoyenneté active des habitants-participants. À bien des égards, ces descriptions rejoignent la définition de la gouvernance comme apprentissage collectif évoquée par Gilles Paquet (1998) : absence de guidage, importance de l'expérience et de l'action, intelligence tâtonnante. À ceci près que la caractéristique première de la gouvernance comme apprentissage collectif est d'être confrontée à des enjeux véritables. Or, les limites de ces deux dispositifs, soulignées par l'un et l'autre des deux auteurs, tiennent à leur difficulté, sinon à leur impossibilité, à trouver une articulation avec les instances ordinaires de l'action publique et à intervenir sur les processus d'action et de décision. Les débats qui se nouent dans les espaces publics constitués par ces dispositifs de démocratie participative ne parviennent pas à peser sur l'action collective, à l'infléchir, à la redéfinir. Françoise Lorcerie (1994) note, à propos de l'Université du citoyen à Marseille, l'attentisme, la frilosité et le retrait des services techniques. Loïc Blondiaux et Sandrine Lévèque (1997) évoquent l'absence de pouvoir d'action véritable de ces instances participatives que sont les conseils de quartier parisiens. En quelque sorte, ces instances habilitent des citoyens sans leur offrir des objets à la mesure de leur nouvelle qualité.

Une troisième voie de recherche, incarnée en France par Jean-Michel Fourniau (1997) et au Québec par Pierre Hamel (1998), délaisse

l'approche strictement procédurale des instances participatives et mesure la montée des dispositifs de démocratie participative à l'aune des transformations contemporaines de l'action publique. Ainsi, Fourniau (1997) se demande si le processus d'institutionnalisation de modes de consultation et de concertation plus ouverts et transparents en matière d'aménagements et de grandes infrastructures ne participe pas de l'instauration problématique de nouvelles formes de gouvernement de l'action publique. Il émet l'hypothèse que, dans ce domaine d'intervention jusque-là fortement encadré par la puissance publique, l'instauration de nouveaux dispositifs apparaît révélatrice d'une transformation des processus de décision. Il dégage trois régimes de production de la décision : le « régime de commandement » renvoie à une conception substantialiste de l'action publique et réduit la participation du public à la consultation d'administrés porteurs de droits de propriété et d'intérêts particuliers; le « régime de la planification » a été marqué par une démocratisation des procédures de planification et de consultation et s'est traduit par l'évaluation de la faisabilité politique des projets dans le cadre de négociations avec les partenaires locaux; le « régime pragmatique » se caractérise, enfin, par le contrôle de plus en plus étroit de l'opinion sur la décision. Apparus à des époques successives, ces trois régimes n'en coexistent pas moins aujourd'hui et délimitent, indique Jean-Michel Fourniau, des récits de la décision qui constituent un répertoire commun de compétences que les protagonistes peuvent mobiliser selon les situations, la nature des projets et les enjeux de l'infrastructure ou de l'aménagement. Se dessine ainsi un espace, caractéristique de la gouvernance, dans lequel l'action naît de la confrontation des acteurs, des enjeux, des finalités multiples, sur une multiplicité d'arènes locales non ordonnables autour d'une arène centrale. L'examen d'un processus spécifique d'institutionnalisation du débat public (la circulaire Bianco) l'amène, à la suite d'Anne Tricot (1994) et de Jacques Lolive (1997), à conclure sur les ambivalences de l'action pragmatique, qui hésite entre un recyclage des pratiques de la conduite de projet en vue de contribuer à l'acceptabilité de la décision et une véritable démocratisation de la décision, où le débat public contribue effectivement à l'élaboration du projet.

Pierre Hamel (1998), pour sa part, cherche à savoir si les réformes institutionnelles qui accordent une place importante aux consultations de citoyens sont un phénomène transitoire et conjoncturel ou si, au contraire, elles constituent les bases d'une véritable transformation de la démocratie locale. Les municipalités nord-américaines ont été, au cours de la dernière décennie, confrontées au défi du développement local dans un contexte

de globalisation de l'économie. La prise en compte de ce défi s'est traduit par la réalisation de médiations privilégiées entre les intérêts publics et les intérêts privés. Pour élaborer des compromis et construire du consensus, les pouvoirs publics locaux ont recours à une multiplicité de mécanismes institutionnels dont font partie les consultations de citoyens, lesquelles résultent, en partie, d'une demande de participation des citoyens dans un contexte de crise de la représentation politique. L'intérêt de cette perspective est d'appréhender, d'emblée, les changements qui affectent les modes d'intervention des gouvernements locaux comme une part d'un plus large débat sur le fonctionnement du système démocratique. Dans un autre article, consacré à la politique générale de consultation publique mise en place à la fin des années 1980 par la Ville de Montréal, Pierre Hamel (1997) aboutit à la conclusion que les nouveaux dispositifs de démocratie participative, en mettant directement en scène des enjeux d'aménagement urbain et des décisions publiques en matière d'équipements ou d'infrastructures, ont participé à une redéfinition de la gouvernementalité à travers l'élargissement de l'espace de débat public.

Pierre Hamel (1998) souligne, cependant, de façon convergente avec Laurence De Carlo (1997) et Jean-Pierre Gaudin (1998), le caractère foncièrement ambigu de ces mécanismes de démocratisation devenus des éléments ordinaires du management urbain : s'ils sont porteurs d'innovation sur le plan institutionnel et s'ils contribuent au renouveau des pratiques administratives, leur appropriation, toujours possible, par des experts ou des groupes d'intérêt contient une menace pour la démocratie locale. Par ailleurs, dans un contexte de montée du credo néolibéral, ces réformes peuvent être perçues comme des tentatives, de la part de la classe politique locale, pour regagner de la crédibilité et renouveler sa légitimité. Cette classe politique peut d'ailleurs être soupçonnée de manipuler les citoyens de façon qu'ils soient favorables à sa vision et à ses intérêts. Enfin, ces dispositifs peuvent également n'être qu'un alibi destiné à masquer l'indécision des pouvoirs publics locaux. Dès lors, ils reflètent les contradictions de la modernité actuelle : constituant une possibilité d'expression pour les citoyens, ils témoignent également de la restriction des marges de manœuvre des pouvoirs publics locaux. Loin d'être porteurs d'un sens univoque, ils sont susceptibles de s'inscrire de façons contradictoires et changeantes dans les configurations empiriques de la gouvernance urbaine.

Ainsi l'analyse renouvelée des mouvements urbains et de la démocratie participative offre-t-elle, peut-être davantage que les autres travaux que nous avons passés en revue, des pistes pour penser le caractère non figé des relations entre gouvernance et démocratie. Mais

seuls les apports de recherches empiriques détaillées peuvent aider à confirmer cette hypothèse.

4. L'éclairage empirique : des relations évolutives

La réflexion sur les liens entre gouvernance et démocratie mérite d'être confrontée à des données empiriques détaillées. Celles-ci, loin de permettre de trancher dans le vif, montrent que la réalité empirique appréhendée par la notion de gouvernance peut tout aussi bien exclure qu'inclure l'exigence démocratique. L'aménagement d'un quartier de l'Est parisien, observé pendant neuf années, offre ainsi un exemple de reconfiguration de l'espace de la gouvernance. Celui-ci, initialement identifié à un partenariat public-privé restreint à une arène fermée de décisions techniques, se déplace, sous la pression d'une contestation associative associée à une forte mobilisation citoyenne, vers un partenariat d'un type nouveau. Celui-ci, on le verra, se traduit par une mise à l'écart des partenaires privés initiaux, un réengagement des pouvoirs publics locaux, l'intégration de nouveaux acteurs publics et, enfin, par la présence active des associations, notamment d'une association d'habitants.

Le quartier évoqué est un quartier populaire, d'habitat ancien, partiellement dégradé, caractéristique des faubourgs parisiens et lieu d'accueil historique, depuis la fin du XIXe siècle, de populations immigrées. Les logements sont plutôt exigus, avec peu de confort et souffrent, pour une part, de surpopulation. La fin des années 1980 a vu l'apparition de nouveaux habitants, issus des classes moyennes intellectuelles, attirés par les prix encore accessibles de l'immobilier et sensibles au mélange de populations caractérisant le quartier.

4.1. Le désengagement des pouvoirs publics à l'égard de l'aménagement des quartiers parisiens

Les projets d'urbanisme et d'aménagement concernant notamment les quartiers populaires de l'Est parisien témoignent, depuis les années 1980, d'une série de traits propres à une caractérisation en termes de gouvernance.

En premier lieu, la structure du gouvernement municipal bénéficie depuis la loi du 31 décembre 1982, à Paris comme à Marseille et à Lyon, d'un statut spécifique se traduisant par la superposition d'une mairie centrale aux larges prérogatives et de mairies d'arrondissement aux compétences limitées (Souchon-Zahn, 1986), ce qui fait du gouvernement

municipal une réalité sensiblement plus complexe que dans la majorité des autres communes.

En second lieu, l'élaboration des projets parisiens d'urbanisme est marquée par l'intervention d'une pluralité d'acteurs, dont les compétences ne sont pas toujours clairement délimitées. Ainsi, pas moins de trois sortes d'entités juridiques distinctes sont dotées de larges compétences en matière d'urbanisme : la Direction de l'aménagement urbain (DAU), devenue, en 1995, la Direction de l'aménagement urbain et de la construction (DAUC), qui est le service municipal chargé de l'urbanisme, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), qui est un bureau d'études paramunicipal au statut associatif, et, enfin, des sociétés d'économie mixte locales (SEM) rassemblant en leur sein des représentants des pouvoirs publics locaux et de nombreux partenaires privés.

En troisième lieu, les projets d'urbanisme parisiens tendent à se caractériser par une délégation des prérogatives des pouvoirs publics au profit de partenaires privés. Les sociétés d'économie mixtes locales apparaissent comme les instruments privilégiés de ce mouvement de désengagement des pouvoirs publics locaux. De plus en plus au cœur de l'action publique des villes, elles participent, notent Caillosse, Le Galès et Loncle-Moriceau (1997), de l'émiettement du pouvoir local et jouent donc un rôle clé dans la gouvernance urbaine. En effet, en matière d'urbanisme, les sociétés d'économie mixte se voient confier non seulement la mise en œuvre des projets, mais également de plus en plus leur conception, leur montage financier, le choix des opérateurs secondaires, etc., selon une logique bien analysée par Jérôme Dubois (1996), à propos d'un vaste projet d'aménagement du centre-ville d'Aix-en-Provence. Ainsi peuvent intervenir, relativement en amont, et contribuer à la définition du projet d'autres partenaires comme des promoteurs, des opérateurs commerciaux ou immobiliers, des offices HLM, des banques, etc., sur lesquels le contrôle public est extrêmement limité. Les sociétés d'économie mixte locales, indiquent encore Caillosse, Le Galis et Loncle Moriceau (1997 : p. 26) « peuvent ainsi devenir des organismes semi-autonomes, sous le contrôle purement formel d'élus, jouant de leur partition au gré de leurs intérêts et, parfois, contre les services des collectivités locales ».

Le projet d'intervention dans le quartier du Bas-Belleville émerge, à la fin des années 1980, selon une logique qui conduit d'emblée les pouvoirs publics municipaux à confier les études préliminaires à une société d'économie mixte, créée quelques années plus tôt à l'occasion de l'aménagement d'un autre quartier du même arrondissement. Parallèlement, la ville de Paris exerce une prérogative de puissance publique en faisant jouer son droit de préemption, lors des transactions

immobilières se déroulant dans le quartier. En fait d'études préliminaires, c'est un projet global, clés en mains, conçu jusque dans ses moindres détails (des plans architecturaux au montage financier) qui est proposé par la société d'économie mixte, laquelle a, elle-même, sous-traité sa réalisation en la confiant à l'un des opérateurs commerciaux pressentis pour réaliser quelques-unes des opérations envisagées par le projet. Celui-ci prévoit la destruction de 90 % du bâti existant, l'extension de deux écoles et la construction sur dalles d'un centre commercial, d'immeubles de bureaux et de programmes de logements privés qualifiés de « standing ». Ainsi conçu, ce projet conduit à une transformation radicale des caractéristiques urbaines du quartier et à un renouvellement total de sa population, à l'image de ce qui a pu se produire dans les quartiers environnants.

L'élaboration de ce projet d'aménagement urbain constitue un cas de figure, bien connu de l'analyse des politiques publiques où une solution est produite avant même que l'on définisse un quelconque problème (Mény et Thoenig, 1989). Dans le cas présent, cet élément est renforcé par le fait qu'on délègue l'élaboration du projet à une société d'économie mixte. En effet, ces structures d'aménagement regroupant des partenaires publics et privés sont en quelque sorte prédisposées à retenir pour les projets d'aménagement urbain qu'elles élaborent un dispositif juridico-technique – une zone d'aménagement concertée (ZAC) – faisant une large place à l'initiative privée aux côtés de l'intervention publique. Le contenu des projets d'aménagement s'en trouve donc en grande partie prédéfini à l'avance, éventuellement négocié, mais au sein de l'arène fermée, technique et fonctionnelle, pour reprendre les termes de Jean-Pierre Gaudin (1998), des seuls partenaires impliqués dans la société d'économie mixte. Dans cette configuration, la gouvernance urbaine ne peut que déboucher sur un déficit démocratique.

Pour être mis en œuvre, un tel projet doit néanmoins rentrer dans un processus public d'habilitation qui, dans le dispositif d'aménagement retenu, nécessite plusieurs délibérations des conseils élus, l'organisation d'une concertation minimale avec les habitants[4] et l'ouverture d'une enquête publique avant que le représentant de l'État, en la personne du préfet, fasse une déclaration d'utilité publique destinée à authentifier l'utilité publique du projet considéré. Ce processus d'habilitation public fonctionne, à ses différents niveaux, comme une simple avalisation d'un ensemble de « nécessités techniques » qui ne peuvent être déplacées qu'à la marge. En effet, lorsqu'ils rentrent dans le processus d'habilitation, les projets se présentent déjà, le plus souvent, sous la forme de « boîtes noires » (Latour, 1989) dont il est particulièrement malaisé de reconstituer

le processus d'élaboration et qu'il est, *a fortiori*, quasiment impossible de rouvrir (Lolive, 1997). Dans le projet qui nous occupe, c'est une mobilisation citoyenne de relativement grande ampleur à l'échelle d'un quartier, orientée vers la contestation de l'aménagement envisagé, qui va remettre en question la boîte noire constituée par le projet présenté. On peut considérer, *a posteriori*, que la force de la mobilisation citoyenne va être de montrer que le projet proposé implique un ensemble de choix politiques et sociaux (portant sur les destinataires de la politique urbaine engagée, sur le devenir des populations les plus démunies du quartier, sur la politique du logement et de l'habitat à Paris, etc.) passés sous silence. La réintroduction de ces questions dans le débat, par l'association des habitants du quartier considéré, associée à leur traduction dans des dispositifs techniques, participera, au bout du compte, d'un déplacement et d'une redéfinition des contours de la « gouvenance urbaine ».

4.2. La réintroduction de la question du choix à travers la mobilisation associative

La Bellevilleuse est une association constituée selon la loi de 1901 qui a été fondée, à la fin des années 1980, par des habitants du quartier de Belleville, alertés par la mise en place, par la Ville de Paris, d'un droit de préemption urbain renforcé sur leur quartier. Elle émerge donc relativement en amont du processus d'habilitation public du projet. L'association se donne pour but de préserver le cadre de vie, le caractère historique et la vocation plurielle du quartier, de tout mettre en œuvre pour que le quartier soit réhabilité et non pas détruit, d'être une force de propositions et d'œuvrer pour que les habitants soient associés aux projet d'aménagement les concernant. L'association connaît une forte montée en puissance de son effectif qui atteint rapidement plusieurs centaines d'adhérents[5].

En premier lieu, l'association pose concrètement la question de la démocratie urbaine et de la participation des habitants aux projets d'aménagement les concernant. Cette question est posée à la fois localement (l'association obtient des pouvoirs publics l'organisation de réunions de concertation qui n'étaient pas envisagées et exerce une critique continue sur les conditions matérielles de la concertation qu'elle s'efforce de faire évoluer) et au niveau le plus général : d'une part, par la mobilisation de l'opposition politique parisienne (socialistes, communistes et écologistes), d'autre part, par un travail continu en direction de la presse et des médias (grand public et professionnels, locaux, nationaux mais aussi internationaux), enfin, par une participation ciblée à des

rencontres de professionnels de l'urbain. Ce faisant, l'association s'efforce de faire des habitants et des citoyens ordinaires une composante incontournable de l'élaboration des projets urbains. Sur le plan local, cela se traduit concrètement par le fait que l'association déploie, au cours des premières années, une activité intense de mobilisation des habitants pour que ceux-ci soient massivement présents aux réunions de concertation (celles-ci ont toujours rassemblé plusieurs centaines de participants) et, à un degré moindre, lors des délibérations des conseils municipaux concernant le quartier. En même temps, cette revendication d'un droit à la démocratie urbaine ne se réduit pas à la revendication d'un simple droit à la parole et à l'expression, mais est articulée avec la transformation du projet pour le quartier[6].

En second lieu, l'association ne refuse pas le principe d'une intervention publique. Cet élément est important en ce qu'il la différencie de nombreux mouvements urbains contestataires antérieurs qui se caractérisaient par une opposition radicale aux pouvoirs publics et à toute idée d'intervention de leur part. Au contraire, La Bellevilleuse revendique la nécessité d'une intervention publique dans le quartier, mais s'oppose sur la nature de l'intervention envisagée. De façon schématique, on dira que l'association refuse la politique de rénovation urbaine envisagée par les projets successifs présentés par la société d'économie mixte et milite en faveur d'une intervention douce, respectueuse des habitants et de leur diversité[7]. Cette double dimension de la mobilisation, à la fois de revendication d'une intervention publique et d'opposition sur la nature de l'intervention, réintroduit la question du choix politique dans la gouvernance, en quelque sorte oblitérée jusque-là par la délégation de l'élaboration du projet à la société d'économie mixte. La mobilisation associative, à travers les options qu'elle défend, fait clairement apparaître que des procédures juridico-techniques impliquent des choix sociétaux et politiques. Elle contraint, ce faisant, les pouvoirs publics à les faire émerger de l'implicite et du flou dans lesquels ils se trouvaient.

À cet égard, la procédure de concertation réglementaire et l'ensemble des autres réunions progressivement concédées par les pouvoirs publics vont être fortement investis par l'association qui va notamment les utiliser comme des espaces propres à l'énonciation de choix que la présentation technique du dossier tend à occulter. En même temps, l'activité déployée pour faire émerger les choix politiques implicites contenus dans le projet n'est pas sans paradoxe, car elle se fait au prix d'une importante autoqualification juridique et technique des membres dirigeants de l'association (Fayman *et al.*, 1996). C'est précisément l'expertise acquise progressivement sur les questions

d'urbanisme qui permet à l'association d'entrer dans les arcanes juridiques, techniques et financiers des différents projets proposés, d'en dénouer les fils et, ce faisant, de rouvrir ce qui se présentait comme une boîte noire. Pour ce faire, l'association recherche et obtient, en 1990-1991, des financements[8] en vue de faire réaliser un ensemble d'études (une étude sociologique sur sa population, une étude économique des commerces et des activités, un diagnostic technique du bâti) par un bureau d'études indépendant, retenu à la suite d'un appel d'offres dont l'association a rédigé le cahier des charges. Ces études, en raison notamment de leurs conditions de réalisation, fournissent des arguments techniques de poids à l'association, qui lui permettent d'interroger l'adéquation des projets envisagés à la réalité du quartier.

Ainsi, la mobilisation associative permet de poser la question des choix engagés dans les projets d'urbanisme, question dont la forme de gouvernance antérieure conduisait précisément à faire l'économie. Par là même, la mobilisation associative se traduit par la réintroduction de la démocratie dans la gouvernance urbaine. On pourrait ainsi définir la démocratie urbaine précisément comme la vigilance à l'égard de la constitution des « boîtes noires » des projets de développement en tous genres et l'exigence d'explicitation des choix qui y sont engagés. Ce faisant, on suggère que les modes de gouvernance ne sauraient uniquement reposer sur un processus d'apprentissage collectif (Paquet, 1998), mais qu'ils peuvent être également interrogés et dynamisés par des logiques contestataires et d'opposition. Dans le cas étudié, la mobilisation associative contribue, au bout du compte, à déplacer et à redéfinir l'espace de la gouvernance au profit d'un réengagement de son pôle public et d'une intégration des associations et des habitants comme partenaires à part entière du projet pour le quartier.

4.3. La redéfinition des contours de la gouvernance

La réintroduction de la question des choix politiques et sociaux engagés par le projet conduit la municipalité, à partir de 1993-1994, à reprendre en main l'élaboration du projet en le confiant à ses propres services techniques : la Direction de l'aménagement urbain et l'atelier parisien d'urbanisme. Cette reprise en main sera encore plus affirmée après les quelques mois de flottement qui suivent l'abandon du dispositif de ZAC, en 1995. La Ville de Paris et son nouveau maire affirment leur ambition d'un nouvel urbanisme à visage humain, témoignant par là même que la question de l'aménagement urbain ne peut être traitée uniquement comme une question technique, mais qu'elle engage bien des

choix politiques et sociaux. Cette orientation se traduit, dans le projet qui nous intéresse, par la mise à l'écart de la société d'économie mixte et par la recomposition du partenariat autour d'une multiplicité d'acteurs publics et des associations.

Cette recomposition du partenariat autour d'acteurs publics est étroitement liée à la mobilisation associative qui, depuis sa création, a œuvré continuellement à l'ouverture et à la modification de la liste des acteurs pertinents susceptibles d'intervenir dans l'aménagement du quartier. Certaines de ses revendications visaient explicitement à réintroduire dans le réseau des partenaires en présence un certain nombre d'acteurs publics jusque-là absents ou écartés. C'est notamment le cas de l'office public HLM à qui la municipalité confie la charge de construire, de réhabiliter et de gérer l'ensemble du programme de logement social revendiqué par l'association. C'est encore le cas de l'État et de la région directement impliqués dans le cadre de la procédure contractuelle de développement social urbain en faveur de laquelle l'association a mobilisé un vaste réseau d'acteurs locaux (associations diverses, autorités morales et religieuses, directeurs d'école et enseignants, travailleurs sociaux, etc.). De même, l'État est également présent par les aides procurées à l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat, à fort contenu social, dont l'association a obtenu la mise en place pour favoriser la réhabilitation du patrimoine privé et le maintien sur place de la population qui l'occupe. Cette présence numérique importante de partenaires publics jusque-là absents contribue à reconfigurer différemment l'espace de la gouvernance en accentuant son pôle public.

Enfin, cette reconfiguration de l'espace de la gouvernance se fait également au profit d'une légitimation de l'association d'habitants et, au-delà, d'autres associations du quartier, qui deviennent des composantes à part entière du nouveau dispositif de gouvernance. La Bellevilleuse, tout particulièrement, fait figure de partenaire privilégié des pouvoirs publics locaux. Elle a d'abord été étroitement associée à l'élaboration d'un plan de référence définissant les grands principes de l'aménagement du quartier ainsi qu'aux décisions concernant chacune des opérations spécifiques. Elle participe, avec les services municipaux et l'office HLM, à des réunions mensuelles sur l'avancement des dossiers de relogement des familles habitant des immeubles du quartier devant être démolis ou réhabilités. C'est d'ailleurs elle qui négocie directement avec les familles les conditions de leur relogement et les aide à constituer leur dossier. Elle participe aux procédures d'appel d'offres concernant des études ou des opérations portant sur le quartier (corédaction des cahiers des charges, participation aux jurys de sélection). Elle fait également partie de nombreux comités de

pilotage et de suivi des dispositifs instaurés dans le quartier et des opérations qui s'y déroulent et exerce ce suivi avec une exigence qui déroute de nombreux professionnels.

Au bout du compte, c'est bien à une redéfinition de l'espace de la gouvernance qu'aboutit la mobilisation associative engagée dans ce quartier de l'Est parisien. Cette redéfinition de l'espace de la gouvernance ne signifie pas pour autant moins de complexité, moins de fragmentation, ni que l'action de gouverner y soit plus aisée. Dans le cas qui nous occupe, on serait même tenté d'affirmer le contraire : le projet est devenu plus ouvert et, par conséquent, a nécessité des négociations plus nombreuses, coûteuses en temps et en investissement; les partenaires se sont multipliés et le caractère public de nombre d'entre eux ne facilite pas pour autant la coordination. À la faveur des alternances politiques, les relations entre la ville et l'État, entre la ville et la région, entre la mairie de Paris et la mairie d'arrondissement peuvent être marquées par des tensions; les relations entre les différents services techniques de la Ville de Paris sont également traversées de nombreux conflits; les rapports entre la Ville et l'office HLM sont rendus difficiles par la forte autonomie de ce dernier, etc. Dans ce contexte, la présence de l'association au nombre des partenaires se traduit également par la mise en cause d'un certain nombre de paralysies administratives héritées de l'histoire propre à chacun des acteurs institutionnels. À sa façon, l'association d'habitants, tant dans la phase contestatrice que dans la phase partenariale, joue un rôle d'analyseur (Lourau, 1970) aussi bien des fonctionnements institutionnels que de la gouvernance locale.

Conclusion

L'étude de cas retenue ici, si elle présente l'intérêt de faire émerger une figure d'articulation possible entre gouvernance et démocratie, n'autorise cependant aucune généralisation. Si elle a les vertus de la monographie, elle en présente aussi les limites, qui sont celles d'une expérience isolée dont les potentialités généralisatrices ne doivent être envisagées qu'avec d'infinies précautions. De surcroît, cette expérience, qui a pour vertu heuristique de montrer une articulation possible et originale entre gouvernance et démocratie, présente potentiellement le risque d'une intégration institutionnelle de l'association (Hamel, 1991) qui est propre à mettre en péril cette articulation à travers un affaiblissement, voire une disparition, de l'aiguillon démocratique. Il n'en demeure pas moins que l'expérience fait école dans plusieurs autres projets d'aménagement de quartiers parisiens, tout en présentant à chaque fois

des configurations différentes et évolutives de l'espace de la gouvernance et des liens susceptibles de se nouer entre gouvernance et démocratie. Ainsi, dans un autre quartier de l'Est parisien, la reconfiguration de l'espace de la gouvernance ne s'est pas traduite par un retrait des acteurs privés au profit des acteurs publics, mais par l'introduction des acteurs associatifs et de leurs revendications démocratiques dans le partenariat initial[9].

Pour finir, on voudrait mettre l'accent sur l'existence d'une tension particulièrement forte entre, d'une part, la tendance de plus en plus marquée de faire l'économie des choix opérés dans un certain nombre de projets de développement des villes, tendance imputable aux transformations et aux évolutions macro-économiques et macro-sociologiques sur lesquelle la notion de gouvernance met l'accent et, d'autre part, l'exigence proprement démocratique de l'explicitation de ces choix. Il est probable que la résolution de cette tension n'ait pas de réponse univoque, l'observation empirique tendant à montrer que l'on est face à un continuum de réponses possibles borné par les deux pôles de cette tension.

Notes

1. Le brouillage de cette frontière a, en France, fait l'objet de nombreux travaux. On citera pour mémoire Gibert et Laufer (1987); Chambat (1990); Jobert, (1992); Muller (1992); Corcuff et Lafaye (1996).

2. Le développement du secteur paramunicipal, à travers la forme associative, peut également, dans certains cas, être pointé comme une forme de détournement des fonds publics, à travers la catégorie juridique de « gestion de fait » comme l'ont montré, en France, des affaires récentes.

3. Maurice Blanc (1987) précise également que cette situation n'est pas propre à la France et que l'obligation légale de concertation est tout aussi imprécise dans de nombreux autres pays : Grande-Bretagne, Allemagne, États-Unis, etc.

4. Selon les modalités évoquées par Maurice Blanc (1987).

5. L'association atteint plus de six cents adhérents lorsque la dernière version du projet fait l'objet de l'enquête publique, à la fin de l'année 1994. Par la suite, le nombre d'adhérents décroît progressivement.

6. Cette dimension de l'exigence démocratique telle qu'elle est formulée par l'association permet de comprendre son rapport ambivalent à l'égard de ces dispositifs de démocratie participative que sont les conseils de quartier, instaurés en 1995, par le nouveau maire de gauche de l'arrondissement (Blondiaux et Lévèque, 1997). Ces instances participatives, qui se traduisent par l'élaboration procédurale d'un consensus, apparaissent, en raison de la faiblesse structurale des mairies d'arrondissement, comme ayant peu de prise sur les projets et des réalisations concrètes.

7. Déclinées plus concrètement, ces revendications portent sur la réhabilitation des immeubles et des logements, le relogement sur place de la population habitant dans des immeubles devant être démolis ou réhabilités et la réalisation, pour ce faire, de programmes de logements sociaux.

8. Les aides financières, d'un montant total de 360 000 francs, ont été obtenues auprès du Plan urbain et du Fonds d'action sociale.

9. Il s'agit du cas de l'aménagement du quartier Réunion, situé également dans le 20e arrondissement de Paris. La reconfiguration observée est liée à l'histoire propre de l'aménagement de ce quartier. La mobilisation associative, nombreuse mais peu coordonnée, n'a, en effet, pas permis de faire échec au projet initial de zone d'aménagement concertée élaboré par la même société d'économie mixte qui intervenait initialement à Belleville. La société d'économie mixte s'est donc vu confier la réalisation de l'opération après son élaboration. La réorientation de la Ville de Paris en matière d'urbanisme, dont le quartier de Belleville constitue le paradigme, et la mobilisation associative renouvelée au sein de ce quartier se sont traduites par la complexification du partenariat due à l'introduction des associations.

Bibliographie

AGRIKOLIANSKI, E., 1991, « Développement social, participation et citoyenneté », dans *Participation des habitants à la ville*, Paris, Conseil National des villes.

ANDREW C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond? », *International Political Science Review*, vol. 19, nº 4, p. 101-117.

ASSOGBA, Y., 1996, « Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara », *Revue canadienne d'études du développement*, numéro spécial, p. 57-73.

BLANC, M., 1987, « La concertation avec les habitants dans les opérations d'urbanisme : une obligation juridique purement morale »,

communication présentée aux journées de la Société française de sociologie, Bordeaux, 21-22 novembre.
BLONDIAUX, L. et S. LÉVÈQUE, 1997, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXe arrondissement de Paris », communication présentée au colloque « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », Roubaix, 10-11 décembre.
BOLTANSKI, L. et L. THÉVENOT, 1991, *La justification*, Paris, Gallimard.
CAILLOSSE, J., 1992, « L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », Cahiers du CNFPT, décembre.
CAILLOSSE, J., P. LE GALÈS et P. LONCLE-MORICEAU, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales, outils de quelle action publique », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes – territoire et pouvoir?*, Paris, Descartes et Cie.
CALAME, P. et A. TALMANT, 1997, « Les conditions d'une nouvelle gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 37, p. 22-26.
CHAMBAT, P., 1990, « Service public et néolibéralisme », *Annales Économie, Société et Civilisation*, n° 3.
CORCUFF, P. et C. LAFAYE, 1996, « Service public et logique marchande – Tensions et redéfinition dans une Direction départementale de l'Équipement », dans C. Gremion et R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche – Quelle modernisation?*, Paris, La Documentation française, p. 285-295.
DE CARLO, L., 1997, « Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.
DION, S., 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Economica.
DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1996, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
DUBOIS, J., 1996, « Le partenariat ou la difficile construction des règles du jeu entre partenaires aux statuts multiples », *Pôle Sud*, n° 4, p. 45-64.
FAYMAN, S. *et al.*, 1996, « Faire la ville avec les associations d'habitants », séminaire du Plan Urbain : « Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie », 23-24 octobre, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
FOURNIAU, J.-M., 1997, « Figures de la concertation "à la française" », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales – Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 31-55.

GAUDIN, J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 51-60.

GIBERT, P. et R. LAUFER, 1987, « Management de la frontière, management sur la frontière », *Politique et management public*, n° 1, p. 87-109.

GIRAUD, B., 1997, « Pourquoi les PME restent-elles PME ? », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, septembre, n° 49, p. 33-42.

GRÉMION, P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.

HAMEL, P., 1991, *Action collective et démocratie locale – Les mouvements urbains montréalais*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal.

HAMEL, P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

HAMEL, P., 1998, « Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 173-186.

HEWITT DE ALCANTARA, C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 109-118.

ISLAM, N. et D. R. MORRISSON, 1996, « Governance, Democracy and Human Rights », *Canadian Journal of Development Studies*, special issue, p. 5-18.

JOBERT, B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2.

LAFAYE, C., 1989, « Réorganisation industrielle d'une municipalité de gauche », dans L. Boltanski et L. Thévenot (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris, Cahiers du CEE-PUF.

LAFAYE, C., 1990, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice dans une administration municipale », *Revue française de sociologie*, vol. XXXI, p. 199-223.

LAFAYE, C., 1991, « Les communes dans tous leurs états : l'espace local à la croisée d'exigences contradictoires », thèse de doctorat, Paris, EHESS.

LATOUR, B., 1989, *La science en action*, Paris, Gallimard, coll. « Folio ».

LECA, J., 1996, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », dans J.-B. Foucault (dir.), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob.
LE GALÈS, P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.
LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
LOLIVE, J., 1997, « La mise en œuvre controversée d'une politique de réseau : la contestation du TGV Méditerranée », thèse de doctorat, Université de Montpellier I, soutenue le 8 janvier.
LORCERIE, F., 1994, « De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville », ronéo, IRENAM, Aix-en-Provence.
LORRAIN, D., 1992, « Le modèle ensemblier en France », dans E. Campagnac, *Les grands groupes de construction*, Paris, L'Harmattan, p. 71-82.
LORRAIN, D., 1993, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n° 3.
LORRAIN, D., 1995, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 199-220.
LOURAU, R., 1970, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Minuit.
MABILEAU, A., 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », dans M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, Presses Universitaires de France.
MARCOU, G., F. RANGEON et J.-L. THIÉBAULT, 1997, « Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes – territoire et pouvoir?*, Paris, Descartes & Cie.
MÉNY, Y. et J.- C. THOENIG, 1989, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, PUF.
MERLANT, P., 1995, « *Corporate governance* : les enjeux du débat », *Expansion Management Review*, juin 1995.
MERRIEN, F.-X., 1998, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 61-71.
MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe – La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2.
PAQUET, G., 1998, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », texte préparatoire au colloque « Gouvernance et démocratie », Université d'Ottawa, 2-3 octobre.

PLAN CONSTRUCTION, 1973, *Participation des habitants à la conception et à la réalisation du cadre bâti*, s. n. d.

QUANTIN, P., 1989, « Une ville en France : qui participe? », dans A. Mabileau (dir.), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français?*, Paris, Pédone.

RICORDEL, P., 1997, « La gestion publique locale : partenariat et performance », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 425-447.

RONDIN, J., 1985, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.

SEGAUD, M. et O. RATOUIS, 1997, « Dunkerque : d'Usinor à Neptune. Aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique », dans *Qui fait la ville aujourd'hui?*, Paris, Plan Urbain.

SMOUTS, M. C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 85-94.

SOUCHON-ZAHN, M. F., 1986, « L'administration de la ville de Paris depuis 1983 », *Revue française d'administration publique*, n° 40, p. 677-707.

STOKER, G., 1995, « Urban governance in Britain », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 301-315.

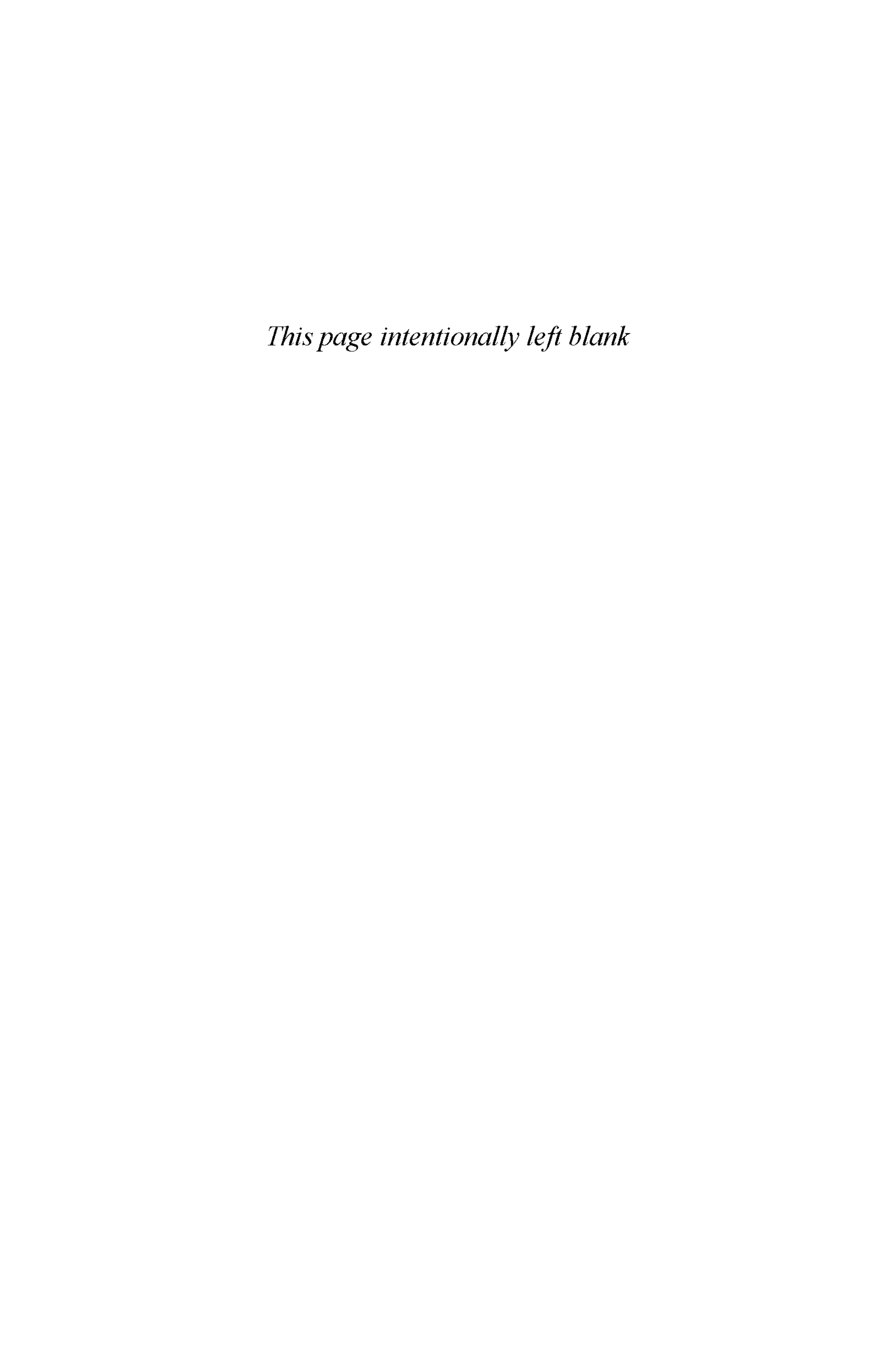
STOKER, G., 1998a, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.

STOKER, G., 1998b, « Theory and Urban Politics », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 119-129.

TRICOT, A., 1994, « Les procédures en action : renouvellement ou recyclage? La mise en œuvre de la circulaire Bianco », communication présentée au séminaire de l'INRETS : « Analyse et évaluation des politiques de transport », Arcueil, 13 octobre.

VALASKAKIS, K., 1998, « Mondialisation et gouvernance – Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n° 230, p. 5-28.

WARIN, P., 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 151-176.


This page intentionally left blank

4

La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits?

PIERRE HAMEL

Ces dernières années, à la suite des changements provoqués par l'avènement d'un nouvel ordre économique mondial, tant le néo-institutionnalisme (Scott, 1995) que le communautarisme (Etzioni, 1996) ont attiré notre attention sur la nécessité de repenser les relations entre l'État et le marché. En effet, les bouleversements socio-économiques récents nous ont conduits à revoir notre compréhension de la modernité et des défis qui la caractérisent (Featherstone, Lash et Robertson, 1995). Les effets des changements évoqués, aussi bien sur l'État que sur les réseaux d'action publique, nous encouragent à réexaminer les visions trop unitaires de l'État, en particulier celles que proposaient les analyses structuro-marxistes. Plusieurs chercheurs ont ainsi renoué avec un point de vue sur lequel le néocorporatisme, les analyses pluralistes et la sociologie des organisations ont déjà mis l'accent, à savoir – au-delà des orientations générales qu'empruntent les politiques publiques – l'importance de mieux comprendre les mécanismes sectoriels et les réseaux engagés dans leur définition (Le Galès et Thatcher, 1995). À cet égard, si la notion de gouvernance ne fournit pas une perspective tout à fait nouvelle, elle soulève néanmoins la question de la nécessité d'une approche intermédiaire dans le but de mieux cerner les processus de restructuration en cours. C'est du moins ce qu'on observe, depuis le début des années 1990, notamment dans le cas des études urbaines (Graham, Phillips et Maslove, 1998; Lauria, 1997).

En outre, il faut ajouter que la notion de gouvernance vise à mettre en lumière le redéploiement des formes organisationnelles et institutionnelles observées dans plusieurs domaines d'activités, y compris – et souvent en priorité – dans le domaine public. Dans cette perspective, elle participerait d'un renouveau des théories sociopolitiques destinées à repenser les processus et les modes de régulation de la modernité avancée.

Afin de mieux saisir la portée et les limites de la notion de gouvernance telle qu'elle est présentée par Gilles Paquet dans son texte intitulé « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », j'ai regroupé mes remarques autour de quatre aspects : 1) les changements contextuels que la notion propose d'appréhender; 2) le renouvellement des modes de gouvernance dans le champ urbain compte tenu des changements contextuels; 3) la question de la coopération et du conflit; 4) la question de l'apprentissage.

Mon intention n'est pas d'effectuer une lecture systématique du texte de Gilles Paquet. Je me contenterai, pour l'instant, d'une part, de souligner l'actualité de la notion en rappelant quelques-uns des changements politiques et institutionnels majeurs que cette notion tente de prendre en compte et, d'autre part, de dégager certaines limitations qui découlent de son utilisation dans le contexte actuel et que, à mon avis, Gilles Paquet sous-estime.

Gouvernance et changements contextuels

D'entrée de jeu, disons que, dans le texte soumis au débat, l'auteur insiste à juste titre sur les changements contextuels qui accompagnent la notion de gouvernance ou dont celle-ci tente de rendre compte. Ces changements peuvent être appréhendés en faisant appel à trois processus complémentaires, à savoir : 1) le déclin des institutions politiques traditionnelles; 2) l'émergence d'une « nouvelle culture politique »; 3) la définition d'un nouveau régime d'action publique. Comme ces changements ont une portée directe sur ce qui pourrait être considéré comme les conditions actuelles de la gouvernance, il importe de les rappeler.

Le premier processus est bien connu. Il est associé en général aux caractéristiques de la modernité avancée. L'accroissement du pluralisme social et culturel révèle les limites des institutions représentatives traditionnelles. Celles-ci sont de moins en moins capables d'offrir aux individus un cadre de représentation, d'apprentissage, de normalisation, voire d'intégration sociale et de réutilisation stables. Leur incapacité à tenir compte de la diversité des demandes sociales ou à les intégrer

conduit les acteurs à faire appel à de nouvelles formes de médiation et de représentation. En d'autres termes, la fragmentation accrue du social suscite l'émergence de nouveaux « systèmes d'action concrète », pour reprendre l'expression de Crozier et Friedberg (1977), qui mettent en cause non seulement la position sociale et politique des acteurs, mais aussi les interactions stratégiques qu'ils construisent entre eux (Friedberg, 1993). L'action passe alors par des réseaux et des alliances qui rompent, en partie du moins, avec les systèmes traditionnels de représentation, de médiation et de gestion. Il faut reconnaître ici que les acteurs sociaux sont engagés dans des pratiques plurielles, que reflètent leur multi-appartenance institutionnelle et leur identité fragmentée (Connolly, 1991). Dans leur rapport aux institutions, ils expérimentent une ambivalence et des ambiguïtés que les macroanalyses traditionnelles ne parviennent pas à saisir. D'où l'importance de mieux appréhender le contexte de l'action de même que les rapports sociaux et politiques engagés dans sa définition.

C'est précisément la question du contexte à l'intérieur duquel prend place l'action – y compris l'internalisation du changement – que tente de cerner le deuxième processus, soit l'émergence d'une « nouvelle culture politique ». Pour Ulrich Beck (1992), la « nouvelle culture politique » renvoie aux transformations récentes de la sphère socio-politique. De ce point de vue, selon lui, il nous faut rompre avec les représentations traditionnelles du politique qui mettent en avant des conceptions abstraites incapables de tenir compte des formes concrètes de politisation du social. Une multiplicité de formes d'intervention, incluant diverses initiatives sociales, l'action des nouveaux mouvements sociaux, l'émergence de pratiques professionnelles différentes, etc., conduisent à un élargissement du rôle des citoyens qui contribue à banaliser et à démocratiser l'action politique. Il en découle une délocalisation des activités politiques accompagnée de différences sectorielles importantes et d'une professionnalisation accrue dans le traitement des problèmes, d'où la nécessité d'introduire de nouvelles règles du jeu.

Afin de mieux comprendre comment s'effectuent les échanges et les rapports de pouvoir sur le terrain d'une démocratie concrète, il faut rompre avec la représentation fictive, y compris dans le discours universitaire, du système politico-administratif vu comme le centre du politique. S'il est vrai que, sur le plan externe, la sphère politique demeure organisée d'une manière hiérarchique, cette sphère fonctionne aussi, par ailleurs, en intégrant divers mécanismes de démocratisation. Ainsi, les décisions politiques ne découlent plus d'un modèle préalable, défini à l'avance par quelqu'un d'éclairé et qu'il suffirait de mettre en œuvre. En

fait, les décisions politiques, à l'instar des programmes d'intervention, correspondent à une série d'échanges et d'interactions qui se rapprochent de l'action collective (Beck, 1992). De ce point de vue, l'émergence d'une « nouvelle culture politique » dont la représentation et l'analyse demeurent prisonnières du décalage entre, d'un côté, une certaine tradition, voire une idéologie, et, de l'autre, l'expérimentation de transactions sociales, de médiations et d'échanges à l'intérieur d'un espace public politique ouvert pose la question de la gouvernance sous un nouveau jour. La démocratisation du jeu politique nous invite à revoir la nature du pouvoir et de la souveraineté, soulevant du même coup la question des relations entre la liberté des individus et les rapports qu'ils entretiennent avec leur communauté (Mairet, 1997). C'est ce que tente d'appréhender, sur un plan empirique, le troisième processus, soit la définition d'un nouveau régime d'action publique.

L'émergence d'un nouveau régime d'action publique découle des ajustements mutuels auxquels font appel les acteurs sociaux et les acteurs gouvernementaux eu égard à la définition des choix publics. Cela implique de revoir les mécanismes et les procédures de décision. Le nouveau régime doit être défini, avant tout, en référence à sa nature « pragmatique ». On doit, l'opposer à la fois au « régime du commandement » et au « régime de la planification » (Fourniau, 1997).

Alors que le « régime du commandement » correspond à une conception substantialiste de l'action publique et met en place des modes de gestion directifs, le « régime de la planification » met davantage l'accent sur la négociation avec les partenaires.

Si le « régime de la planification » permet mieux que celui du « commandement » de prendre en compte les transactions qui surviennent entre les élus et les citoyens par rapport, notamment, à des projets d'aménagement ou eu égard à l'implantation d'infrastructures urbaines ou régionales, il demeure incapable de saisir la nature des tensions et des indécisions qui caractérisent les choix publics et que révèlent les conflits qui les accompagnent. C'est ce dont la notion de « régime pragmatique » veut rendre compte.

Étant donné la nécessité de rechercher à la fois une plus grande efficacité et une imputabilité accrue de la part des gestionnaires, les pouvoirs publics ont tendance à faire appel davantage à la participation des citoyens : « Le "régime pragmatique" de la décision qui en résulte reste cependant moins déterminé que les deux précédents. Les figures du lien entre participation, évaluation et décision ne sont pas encore stabilisées, prises dans la tension entre les deux pôles idéal-typiques que seraient le règne de l'expert manipulant l'opinion et l'auto-déploiement

d'un espace public régi par la raison communicationnelle » (Fourniau, 1997 : 381). En résumé, disons qu'avec ce dernier régime les relations entre participation, évaluation et décision sont moins stabilisées que dans les deux régimes précédents. Si les trois régimes évoqués coexistent dans les processus décisionnels qui prévalent sur la scène publique, il n'en reste pas moins que le « régime pragmatique » est plus apte à saisir la nature des oppositions ou des conflits entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. C'est aussi à cette réalité, du moins en partie, que renvoie la notion de gouvernance.

Le renouvellement des formes de gouvernance dans le champ urbain

Depuis quelques années, à l'instar de ce qui a été observé en sciences économiques et en sciences administratives, le recours, dans le domaine des études urbaines à la notion de gouvernance pour rendre compte de la transformation des modes de gestion ou des modèles de régulation s'est répandu (Held, 1995; Stoker, 1995; Lauria, 1997; Pierre, 1997; Graham, Phillips et Maslove, 1998). En fait, les chercheurs font appel à cette notion afin de cerner les transformations en cours en ce qui a trait à l'émergence de nouvelles formes de gouvernement qu'engagent divers processus politico-administratifs. Mentionnons l'élaboration des politiques d'intervention en matière d'aménagement ou de développement urbain ou pensons à des projets particuliers qui exigent des modes de gestion plus souples et capables de s'adapter à un contexte de plus en plus difficile à prévoir. C'est que les modèles de gestion en vigueur par rapport aux enjeux urbains subissent des pressions analogues à celles qui sont observées dans d'autres secteurs de la gestion publique.

À cet égard, les transformations en cours renvoient au premier chef à la différenciation fonctionnelle accrue des programmes gouvernementaux qui tentent de s'ajuster à la fragmentation ou au pluralisme social et culturel. De plus, ces processus impliquent souvent une redéfinition des frontières entre le public et le privé, voire un accroissement du rôle des acteurs privés dans l'action ou la gestion publique (Lorrain, 1995). Enfin, il faudrait parler d'un redéploiement de la gestion urbaine dans le sens d'une gestion « polycentrique » qui va de pair avec la présence simultanée de plusieurs niveaux de gouvernement : local, régional, national et même supranational (Le Galès, 1998). Considérées en termes abstraits, ces diverses caractéristiques reprennent plusieurs des éléments auxquels Gilles Paquet fait référence dans son texte, en se situant sur un terrain paradigmatique.

Dans le champ urbain, la notion de gouvernance représente la remise en question des anciens modèles hiérarchisés de gestion de l'urbain, compte tenu des transformations que subissent les agglomérations tant sur les plans économique, social et politique que sur le plan de la gestion proprement dite. En ce sens, on abandonne l'idée d'une gestion par le haut au profit d'une nouvelle vision institutionnelle qui mise sur la coopération entre diverses catégories d'acteurs en vue de la poursuite d'objectifs communs (Lefèvre, 1998). D'une manière concrète, cela se traduit par la création d'agences de gestion spécialisées de même que par un nouveau partage de responsabilités, tant entre les différents paliers gouvernementaux qu'entre le public et le privé.

Sur le plan de l'analyse, c'est sans doute la notion de « régime urbain » (*urban regime*) qui a été la plus utilisée afin de cerner les formes particulières qu'emprunte la gouvernance. Cette notion suggère que la capacité de gouverner n'est pas uniquement liée à des prérogatives institutionnelles (légales), mais qu'elle suppose la construction de coalitions parmi les acteurs locaux en fonction des orientations choisies (Stone, 1993). En ce sens, le « régime urbain » dépend des arrangements particuliers ou des compromis qu'élaborent ensemble, d'un côté, les acteurs publics – détenteurs de la puissance publique – et, de l'autre, les acteurs privés qui détiennent des ressources. Ainsi, les chercheurs en viennent à comparer divers types de « régime » dont la forme et le contenu s'expliquent par la présence de différents facteurs : nature des enjeux, interaction entre diverses catégories d'acteurs, orientations idéologiques prévalentes, ressources disponibles, etc.

Dans les travaux récents, plusieurs typologies ont été proposées. Elles convergent toutes, plus ou moins, vers trois ou quatre modèles clés. Par exemple, Pierre (1997) distingue quatre modèles centraux de gouvernance qui s'articulent à autant de visions de la démocratie locale. Le premier modèle est de type gestionnaire (*managerial*) et est orienté avant tout vers la gestion des conflits, tout en étant ouvert à la participation des citoyens aux affaires urbaines. Le deuxième modèle est de type corporatiste (*corporatist*). Il mise sur un fonctionnement démocratique du système municipal en intégrant, en priorité, les associations les mieux organisées. Le troisième modèle met l'accent sur la croissance (*pro-growth*). Son objectif est avant tout de faire la promotion de l'économie locale. Le dernier modèle se définit par rapport au bien-être (*welfare governance*). Il vise avant tout l'intégration sociale. De plus, on trouve ce modèle dans les villes où l'économie est très vulnérable. Il en découle une forte dépendance à l'endroit des transferts de l'État.

Ces quatre modèles constituent des types idéaux. Ils représentent des ensembles distincts de valeurs, de normes, d'organisations et de pratiques qui se matérialisent par la mise en place de conventions, voire d'institutions appropriées en matière de politiques urbaines. On les trouve tant à l'échelle des agglomérations urbaines que dans certains secteurs d'activité. Toutefois, il est rare que l'un de ces modèles existe à l'état pur. De plus, il est difficile de prévoir le modèle particulier qui s'imposera à l'intérieur d'un milieu urbain particulier. Rien n'est défini à l'avance. Tout dépend du rapport de forces entre les acteurs locaux, qui apparaît plus significatif que le contexte institutionnel proprement dit pour expliquer l'émergence d'un type particulier de régime urbain. En dernière analyse, ce sont les conflits par rapport aux valeurs fondamentales et aux objectifs que l'administration locale et ses partenaires gouvernementaux entendent poursuivre qui permettent d'éclairer les choix effectués par les instances publiques en matière de gouvernance :

> *Governance [...] is sometimes perceived as autopoletic, selforganizing networks [...] created to resolve common problems. Government can play a wide variety of different roles in such governance, ranging from being altogether absent to being the key coordinator of public and private action. In urban politics, however, local authorities enter governance with an agenda and get involved in governance to attain these goals. The extent to which this pursuit of political and organizational objectives requires the inclusion of other actors depends [...] on both national political traditions, the nature of the policy sector, and the nature of the urban political economy. Thus, the structuring of the governance process, i.e. the inclusion or exclusion of different actors and the selection of instruments is not value neutral but is embedded in and sustain political values above and beyond partisan conflit* (Pierre, 1997 : p. 20).

Cela nous invite à considérer de plus près la question de la coopération et du conflit.

La question de la coopération et du conflit

À mon avis, la référence à la coopération et au conflit fait problème à l'intérieur de la problématique de la gouvernance. À ce sujet, le texte de Gilles Paquet reprend à son compte d'une manière synthétique et juste ce qui est véhiculé par les travaux de recherche. Il n'en reste pas

moins qu'ici la compréhension de la notion de conflit – notamment dans son rapport à la notion de coopération – pose un problème. En effet, la majorité du temps, dans les travaux sur la gouvernance, la coopération et le conflit sont pensés sur le même terrain ou dans les mêmes termes. Il s'agit là d'un postulat qu'il est difficile d'accepter, étant donné qu'il repose sur deux présupposés inacceptables.

Le premier présupposé affirme que tous les conflits devraient aboutir à un accord. Ce présupposé n'est pas valide dans la mesure où tous les conflits ne sont pas de même nature. Certains apparaissent irréconciliables. C'est d'ailleurs souvent le cas en ce qui a trait aux conflits par rapport aux valeurs. C'est ce qu'on observe, par exemple, dans le cas des conflits où les acteurs sociaux définissent des revendications et des valeurs fondamentales qui leur apparaissent comme étant « non négociables » (Offe, 1997). La plupart du temps, ces conflits font appel à des principes éthiques ou moraux. C'est le cas notamment pour certains mouvements sociaux. Pensons en particulier aux mouvements verts ou aux mouvements des femmes. Pour les acteurs de ces mouvements, les rapports aux adversaires se définissent avant tout en termes antinomiques qui excluent, au départ, les compromis.

Le second présupposé – qu'il nous est également difficile d'accepter – implique que tous les acteurs possèdent des ressources, sinon équivalentes, du moins suffisantes pour entrer dans le jeu de la négociation. Ce présupposé ne correspond pas à la réalité. C'est que, par rapport à d'autres, la plupart du temps, certains acteurs sont désavantagés. Par exemple, tous les acteurs n'ont pas un accès équitable aux centres de décision. Il en découle que certains acteurs se trouvent exclus des processus de coopération. À cet égard, nous pourrions reprendre à notre compte les critiques qui ont été formulées tant à l'endroit du néocorporatisme qu'à l'égard du partenariat public-privé par les tenants de l'économie politique concernant les effets de ces arrangements institutionnels en matière de démocratisation de la gestion publique. Ce que ces critiques mettent en lumière est le fait – en particulier dans le cas du néocorporatisme – que les structures de coopération mises en place favorisent les groupes qui sont déjà en bonne position ou qui sont bien organisés, les autres ayant tendance à être marginalisés.

Dans le cas du partenariat public-privé, si on considère les évaluations qui ont été effectuées des expériences menées dans différents contextes nationaux, ce qui se dégage c'est que les résultats ou les effets sont, au mieux, ambivalents. En d'autres termes, les expériences de partenariat public-privé qui ont été menées tant en Europe qu'aux États-Unis n'ont pas permis de vérifier l'hypothèse selon laquelle ces

coopérations apporteraient des avantages ou des bénéfices identiques aux acteurs publics et aux acteurs privés (Heinz, 1993). En fait, même s'il est vrai que le modèle du partenariat permet parfois aux acteurs publics d'avoir accès à l'expertise privée à bon compte, sa réussite, d'un point de vue politique, dépend avant tout du rapport de forces qui existe entre les acteurs.

De ce fait, les avantages positifs, pour la communauté, qui découlent des projets élaborés à l'aide du partenariat proviennent moins de ce dernier comme modèle de coopération ou à titre d'innovation institutionnelle que du fait que les acteurs parviennent à y inscrire leurs exigences en fonction de leurs priorités, de leurs objectifs et de leurs valeurs. Ainsi, lorsque nous sommes en présence d'un partenariat qui n'est pas exclusif – c'est-à-dire qui ne se déroule pas entre l'État et les milieux d'affaires d'une manière fermée, mais qui englobe aussi des représentants de la communauté (notamment des représentants du milieu communautaire et des mouvements sociaux) –, les chances d'obtenir des retombées positives pour l'ensemble de la communauté tendent à s'accroître (Jezierski, 1990). En d'autres termes, ce qui compte c'est moins le partenariat à titre de modèle institutionnel particulier que la nature des rapports sociaux et politiques y prenant place, y compris les rapports de forces entre les acteurs. Cela nous amène à la question de l'apprentissage, car c'est seulement si cette dimension est prise en compte qu'il est possible d'évaluer la portée réelle de la gouvernance au-delà des limites qu'elle comporte et qui découlent pour une bonne part de la compréhension limitative de la coopération et du conflit qu'elle met en évidence.

L'apprentissage

Dans le cadre d'une vision non conflictuelle de la coopération et par rapport à la gouvernance, quel rôle peut jouer l'apprentissage? En situant l'apprentissage dans la perspective d'Argyris et Schon (1978), c'est-à-dire en prenant en compte non seulement les moyens, mais aussi les finalités, quel est l'enjeu de l'apprentissage? Est-ce que, dans le texte de Gilles Paquet, la dimension conflictuelle de la participation n'est pas évacuée trop rapidement? À l'inverse, qu'est-ce qu'un apprentissage qui prend en compte les clivages sociaux et les conflits? Enfin, en dernière analyse, à quoi et à qui sert l'apprentissage dans la perspective qui est proposée : 1) à instaurer des mécanismes de contrôle? 2) à favoriser le développement? 3) à instaurer des démarches de démocratisation de la

gestion publique? Enfin, jusqu'à quel point ces divers apprentissages sont-ils compatibles?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de mettre en lumière les dimensions sociales et politiques de l'apprentissage de même que les enjeux sociopolitiques qu'il recouvre. Or, dans la mesure où ces dimensions mettent en jeu des rapports de pouvoir, elles apparaissent pour le moins problématiques. C'est du moins ce que nous révèlent les mouvements sociaux contemporains et les rapports ambivalents qu'ils entretiennent avec les institutions. Dans ces rapports, les acteurs de ces mouvements revendiquent au moins trois choses, à savoir : 1) les conditions qui permettent aux individus de faire des choix; 2) leur capacité de négocier leur milieu d' appartenance; 3) la possibilité de satisfaire leur besoin de reconnaissance sociale en étant en mesure d'adhérer à une institution donnée et, de ce fait, d'être reconnus dans leur identité/différence (Lustiger-Thaler, Maheu et Hamel, 1998). On peut dire que ce sont là trois dimensions de la subjectivité qui s'expriment dans l'action collective, alors qu'elles émergent aussi dans tous les processus d'exclusion sociale. Ajoutons que ces trois dimensions ressurgissent aussi dans les processus d'apprentissage.

Or, en ce qui a trait à l'apprentissage, il semble que la notion de gouvernance ne permet pas de tenir compte de ces dimensions de la subjectivité, qui sont constitutives de toute démarche cognitive. C'est que la notion de gouvernance a tendance à voir l'apprentissage sous l'angle d'un processus linéaire ou systémique qui, en fin de compte, laisse peu de place aux remises en question, aux conflits et aux enjeux de pouvoir. Ces aspects sont pourtant essentiels à la compréhension des choix que font les individus engagés au quotidien à l'intérieur de démarches particulières d'apprentissage. C'est ce que, de manière contrastée, la notion de gouvernementalité telle qu'elle a été élaborée par Michel Foucault (1986) nous permet de saisir.

Pour Foucault, même si la gouvernementalité doit avant tout être située dans son contexte historique qui converge avec le développement des techniques administratives de contrôle des populations, elle comporte aussi des dimensions éthiques qui engagent la liberté des individus et leur rapport respectif aux autres. La possibilité de rompre ou de remettre en question les instances autorisées du savoir introduit une rupture possible avec les logiques instrumentales et interpelle au plus profond les choix et les libertés individuelles :

> [...] la gouvernementalité suppose des acteurs libres, engagés dans des rapports et qui ont des projets, parfois en opposition! C'est l'ensemble des pratiques par

> lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres. Ce sont des individus libres qui essaient de contrôler, de déterminer, de délimiter la liberté des autres et, pour ce faire, ils disposent de certains instruments pour gouverner les autres (Foucault cité par Piron et Couillart, 1996 : p. 13).

En conclusion, on peut dire que même si la notion de gouvernance permet d'attirer l'attention sur les changements contextuels, elle comporte de nombreuses limites. Au départ, cette notion est apparue afin de rendre compte des changements survenus dans les modes d'organisation et de fonctionnement tant dans le domaine des entreprises que dans celui des affaires publiques, compte tenu des changements contextuels et de leur impact. Toutefois, elle ne permet pas de penser les conflits présents aussi bien dans la coopération que dans les démarches d'apprentissage qui accompagnent ces changements. En outre, la notion de gouvernance comporte aussi une dimension normative qui se rapproche des conceptions systémiques du changement. Sur ce plan, la notion nous éloigne d'une compréhension critique des enjeux de connaissance engagés dans les rapports de pouvoir et la transformation des rapports sociaux.

Cela dit, en situant le débat sur un plan paradigmatique, le texte de Gilles Paquet permet de bien saisir les multiples composantes que cette notion propose d'articuler. À ce sujet, les limites de son analyse sont avant tout le reflet des limitations de la notion elle-même. Compte tenu des objectifs qu'il poursuivait, il serait difficile de lui en tenir rigueur.

Bibliographie

ARGYRIS, C. et D. SCHON, 1978, *Organizational Learning : A Theory of Action Perspective*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.

BECK, U., 1992, *Risk Society (Towards a New Modernity)*, Londres, Sage.

CONNOLLY, W. E., 1991, *Identity/Difference : Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

ETZIONI, A., 1996, *The New Golden Rule : Community and Morality in a Democratic Society*, New York, Basic Books.

FEATHERSTONE, M., S. LASH et R. ROBERTSON (dir.), 1995, *Global Modernities*, Londres, Sage.

FOUCAULT, M., 1986, « La gouvernementalité », *Actes*, n° 54, p. 6-15.

FOURNIAU, J.-M., 1997, « Figures de concertation "à la française" », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan, p. 371-401.

FRIEDBERG, E., 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

GRAHAM, K. A., S. D. PHILLIPS et A. M. MASLOVE, 1998, *Urban Governance in Canada : Representation, Resources, and Restructuring*, Toronto, Hartcourt Brace.

HEINZ, W., 1993, « Bilan : caractéristiques principales des partenariats du développement urbain », dans W. Heinz (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, p. 246-293.

HELD, D., 1995, *Democracy and the Global Order: From the State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press.

JEZIERSKI, L., 1990, « Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, n° 2, p. 217-249.

LAURIA, M. 1997, « Intoduction: Reconstructing Urban Regime Theory », dans M. Lauria (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, p. 1-9.

LEFÈVRE, C. 1998, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, p. 9-25.

LE GALÈS, P., 1998, « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, p. 482-506.

LE GALÈS, P. et M. THATCHER (dir.), 1995, Les réseaux de politique publique. Débat autour des *policy networks*, Paris, L'Harmattan.

LORRAIN, D., 1995, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 199-220.

LUSTIGER-THALER, H., L. MAHEU et P. HAMEL, 1998, « Enjeux institutionnels et action collective / Institutional Issues and Col-lective Action », *Sociologies et sociétés*, vol. 30, n° 1, p. 173-188.

MAIRET, G., 1997, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard.

OFFE, C., 1997, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan.

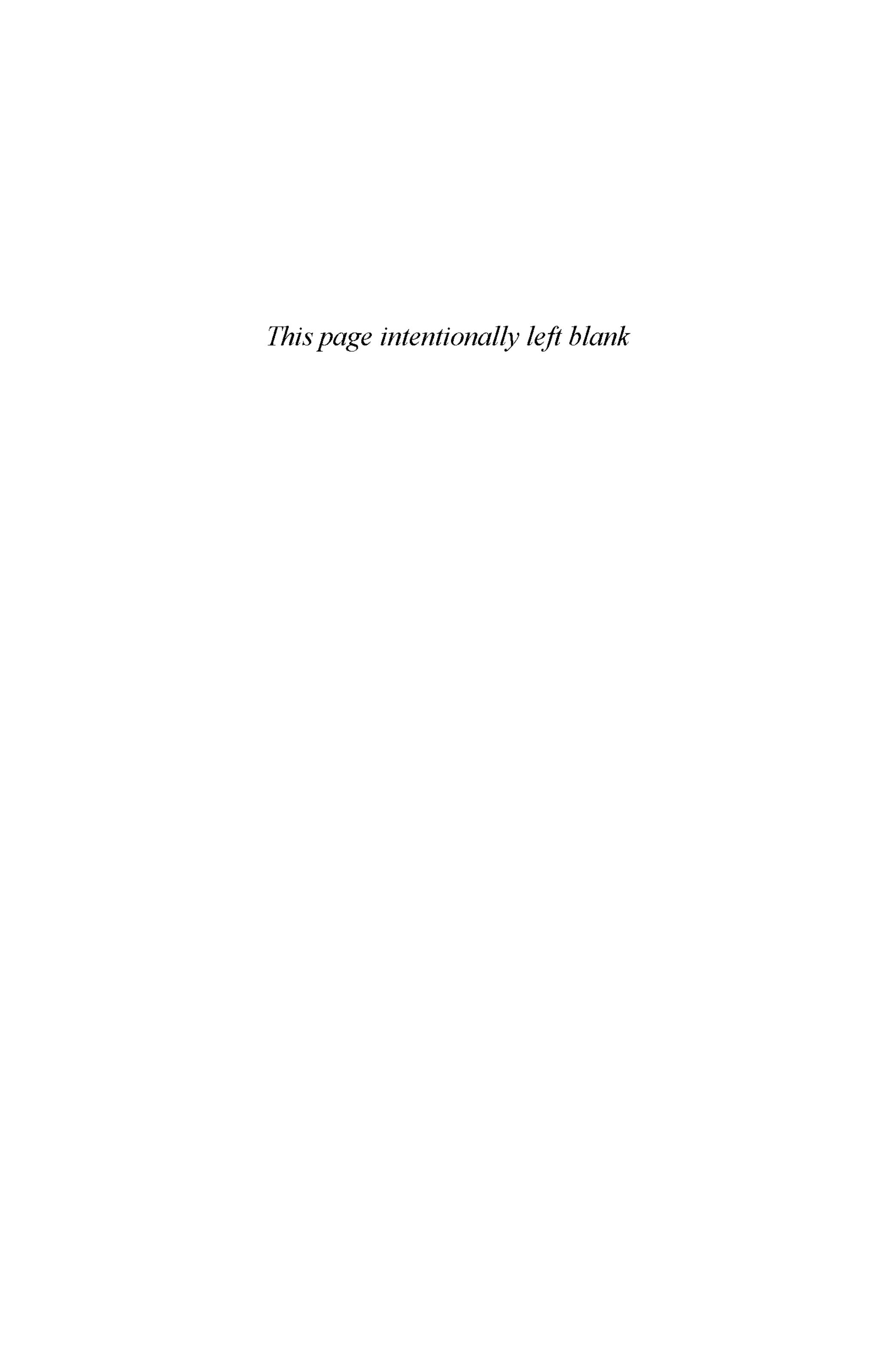
PIERRE, J., 1997, « Models of Urban Governance : Exploring the Institutional Dimension of Urban Politics », document présenté à la réunion annuelle de l'Urban Affairs Association, Toronto, 17-19 avril.

PIRON, F. et M.-A. COUILLARD, 1996, « Présentation. Les usages et les effets sociaux du savoir scientifique », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 20, n° 1, p. 7-26.

SCOTT, W. R., 1995, *Institutions and Organizations: Theory and Research*, Thousand Oaks (Calif.), Sage.

STOKER, G., 1995, « Urban Governance in Britain », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 301-315.

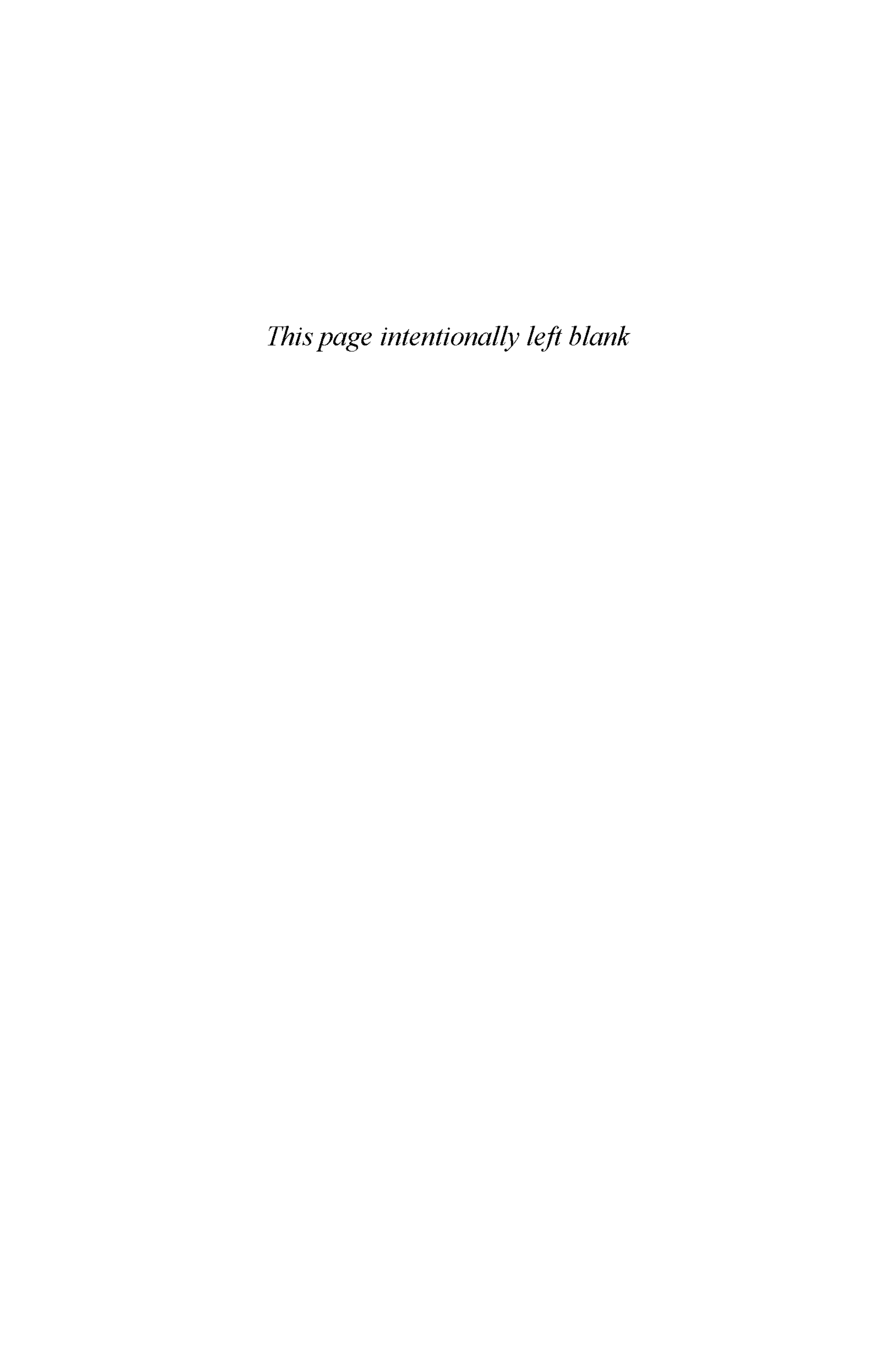
STONE, C., 1993, « Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, p. 1-28.



This page intentionally left blank

Troisième partie

Face au politique, les défis de la gouvernance



This page intentionally left blank

5

Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseaux
Commentaire sur « La gouvernance en tant que manière de voir » de Gilles Paquet

LUC JUILLET

L'étude des formes complexes de la gouvernance en réseaux, qu'ils soient intra- ou interorganisationnels, constitue un champ d'activité de plus en plus important des sciences administratives, de l'administration publique et de l'étude des politiques publiques. Le rôle déterminant joué par l'acquisition, la manipulation et la transmission du savoir et de l'information dans les sociétés contemporaines engendre de nouvelles formes d'organisation sociale dont les dynamiques internes et les conséquences sociales ne sont pas encore bien comprises. Dans un contexte marqué par la rapidité du changement, la fragmentation des sociétés et l'affaiblissement des structures traditionnelles d'autorité, de nouvelles formes de gouvernance émergent, contribuant à la restructuration des organisations privées et publiques. Le mérite premier du texte de Gilles Paquet est de nous offrir un cadre conceptuel qui nous permet d'appréhender cette nouvelle gouvernance, les processus qui sous-tendent les transformations qu'elle engendre ainsi que les exigences qui les rendent nécessaires pour l'organisation. En particulier, en plaçant l'apprentissage social au cœur de sa conception de la nouvelle gouvernance, Paquet nous offre un guide utile et productif pour mieux comprendre le monde contemporain des organisations.

Malgré son utilité indéniable, l'approche de Paquet me semble néanmoins comporter quelques zones d'ombre qu'on gagnerait à éclairer afin de mieux saisir les tenants et les aboutissants de cette nouvelle gouvernance en réseaux. Ma lecture est résolument celle d'un politologue et ma préoccupation centrale concerne surtout la place occupée par le pouvoir et la politique dans la conception de l'auteur. Mon commentaire critique sera bref et cherchera principalement à esquisser certaines avenues d'investigation susceptibles d'offrir un aperçu plus complet de la gouvernance en réseaux. Après de brèves considérations conceptuelles, je traiterai de l'impact des relations de pouvoir dans le fonctionnement et la structure des réseaux organisationnels. Le texte se tournera ensuite vers les finalités associées aux nouvelles formes de gouvernance et vers la nécessité de réfléchir aux impacts de celles-ci sur la démocratie contemporaine.

La gouvernance comme manière de voir

Les débats actuels sur la gouvernance révèlent des conceptions multiples et parfois contradictoires du concept. Mais depuis que les grandes organisations internationales (FMI, Banque mondiale, etc.) ont commencé à tenir leurs discours de la « bonne gouvernance », l'énoncé du terme en soi tend à susciter la polémique pour plusieurs qui y associent simplement un conduit discursif cherchant à justifier la mise en place de mesures draconiennes pour démanteler les acquis sociaux de plusieurs pays au profit d'un néolibéralisme aux accents impérialistes. Sans nier l'utilité d'une bonne polémique, il est peu probable que les études sur la gouvernance seraient d'une grande utilité si elles devaient ne constituer qu'une reprise des débats sur l'économie politique marxiste.

Le texte de Paquet se situe à un autre niveau. Plus près de la conception épousée par les études urbaines, l'administration publique ou le néo-institutionnalisme en relations internationales sur le sujet, Paquet nous présente la gouvernance avant tout comme un cadre d'analyse permettant d'appréhender l'ensemble des systèmes de coordination sociale. Si le texte lui-même tend à se référer principalement à l'organisation, la « manière de voir » qui y est explicitée a un champ d'action plus large, en partie parce que la nouvelle gouvernance mène précisément à une interpénétration croissante de l'organisation et de son environnement. Toutefois, dans cette perspective, deux commentaires me semblent s'imposer.

D'abord, en restant très près des organisations, Paquet néglige de bien placer la nouvelle gouvernance dans le contexte de l'éclatement des

sources d'autorité dans les sociétés contemporaines. Dans le domaine des sciences politiques, ce contexte est effectivement rendu par la distinction commune entre gouvernement et gouvernance. Le terme « gouvernement » désigne évidemment l'organe décisionnel de l'État, mais indique également une conception de la gouvernance fondée sur la présence d'une source unique et souveraine d'autorité dont découlent les choix collectifs devant guider le développement du corps politique. La « gouvernance » reconnaît la multiplicité des sources d'autorité et de pouvoir qui donnent naissance à la coordination des acteurs sociaux et assurent la régulation des relations sociales dans nos sociétés contemporaines (Young, 1994; Rosenau et Czempiel, 1992).

Tout élémentaire qu'elle est, cette distinction conceptuelle sert néanmoins à comprendre l'étendue véritable du concept et permet de souligner une des raisons fondamentales de l'existence d'un débat contemporain sur ce thème, soit l'éclatement et la multiplication des sphères d'autorité (Rosenau, 1997). La crise du modèle wébérien de la bureaucratie, qui amène l'administration publique à chercher son salut dans le nouveau management public et l'entreprise privée dans la *fishnet organization*, trouve des parallèles dans la crise qui secoue le principe de souveraineté de l'État, et l'idée de communauté nationale qu'on y associait, comme fondement de la légitimité du pouvoir. La fragmentation des appartenances identitaires et la mondialisation entraînent la multiplication des sources d'autorité et appelle de nouvelles formes de gouvernance qui devront sans doute être flexibles, adaptables, enchevêtrées et transversales (par exemple, en conciliant les appartenances aux communautés locales, globales, sectorielles, etc.). Bref, ce n'est pas uniquement la rapidité du développement technologique et la concurrence schumpétérienne qui nécessitent des formes plus flexibles et plus résilientes de production de gouvernance, c'est aussi la complexification de la société civile.

Ce constat ne m'apparaît pas uniquement utile pour bien replacer les nouvelles formes de gouvernance dans le contexte plus général qui leur donne naissance. Il permet également de mieux reconnaître que, au-delà de l'étude des nouvelles pratiques organisationnelles, nous avons peut-être beaucoup à apprendre de dynamiques similaires ayant cours dans d'autres sphères d'activité. On peut penser ici aux régimes de gouvernance de ressources naturelles en propriété commune, notamment certaines ressources halieutiques, qui émergent en l'absence d'intervention par une source d'autorité centrale (voir, par exemple, Ostrom, 1990; Matthews, 1993). L'étude de l'émergence et de l'évolution des régimes de gouvernance internationaux dans le domaine de l'environnement offre

également une source probable d'apprentissage sur le fonctionnement de ces nouveaux modes d'organisation en l'absence d'un *hêgemôn* (Young, 1994; Stokke, 1997). En somme, replacer la nouvelle gouvernance dans un contexte plus global nous ouvre des horizons plus larges en matière de recherche et de nouvelles pratiques politiques et organisationnelles.

En deuxième lieu, le cadre d'analyse de Paquet m'apparaît insuffisant pour rendre compte de l'hétérogénéité des formes concrètes de mise en œuvre du nouveau paradigme de gouvernance. Ainsi, il me semblerait utile de parler également de « modes » de gouvernance (comme on parle de mode de production en économie politique) et non seulement de paradigmes. Dans ma conception, un mode de gouvernance se rapporte à l'ensemble des *patterns* caractéristiques de la gouvernance dans une société ou une organisation données au cours d'une période de temps circonscrite. Distinguer ainsi l'approche générale servant la conceptualisation du monde réel (le paradigme) des manifestations concrètes de *patterns* sociaux et organisationnels institués (les modes de gouvernance) sur lesquels aboutissent les pratiques de gouvernance permettrait de mieux rendre la complexité véritable du phénomène. Pour reprendre la terminologie de Paquet, les modes de gouvernance constituent les créatures du Monde 3 de Popper, la gouvernance elle-même étant l'activité servant de lien entre le Monde 2 et le Monde 3.

Cette distinction m'apparaît essentielle parce qu'elle permet de mieux reconnaître l'hétérogénéité des pratiques de gouvernance, qui, bien qu'inspirées d'un même paradigme, sont susceptibles de varier substantiellement dans leur nature et leurs conséquences. Par exemple, dans le monde des entreprises, une stratégie de flexibilité offensive, axée sur la polyvalence et la compétence des travailleurs, et une stratégie défensive, axée sur la précarité des contrats de travail et les faibles coûts de main-d'œuvre, peuvent découler d'un même paradigme comprenant l'importance de la flexibilité et de l'adaptation continue, tout en représentant des modes de gouvernance distincts et produisant des impacts sociaux fort différents.

De plus, plusieurs recherches ont déjà démontré que les modes de gouvernance des réseaux intra- et interorganisationnels sont aussi susceptibles de changer dans le temps selon les besoins ponctuels des membres et les contraintes de l'environnement. Ainsi, les travaux de Lowndes et Skelcher sur les partenariats visant la régénération du milieu urbain en Angleterre ont montré que les formes réseautées et excentrées de gouvernance ne remplacent pas définitivement les formes associées aux paradigmes traditionnels (c'est-à-dire le marché et la bureaucratie). Celles-ci constituent plutôt des modes de gouvernance temporaires

s'insérant dans un cycle de développement spécifique des partenariats à un moment où ce type de gouverne est rendu essentiel par l'environnement sociopolitique. À d'autres points de leurs cycles de développement, les partenariats sont pilotés par une structure de gouvernance relevant davantage des paradigmes traditionnels (Lowndes et Skelcher, 1998).

À mon avis, ce constat milite également en faveur d'un cadre conceptuel mieux à même de rendre le caractère hétérogène des pratiques concrètes de gouvernance des réseaux organisationnels. Nul doute que les organisations contemporaines souscrivent de plus en plus à un paradigme évolutionnaire de la gouvernance. Mais leur adaptation continue aux exigences environnementales peut également nécessiter le retour, ne serait-ce que temporaire, à des modèles hiérarchiques ou de marché. La grille d'analyse doit donc éviter de nous enfermer dans une conception trop manichéenne des paradigmes de gouvernance. Une des contributions importantes des débats récents sur la gouvernance est précisément d'attirer notre attention sur les formes moins typées de coordination (par exemple, cesser d'opposer le marché à la bureaucratie). Il importe donc de maintenir un cadre conceptuel nous permettant de décrire le spectre entier des formes de coordination possibles et d'envisager leurs divers mélanges.

Bien sûr, Paquet reconnaît clairement cette situation, notamment en envisageant brièvement, mais explicitement, la nécessité d'avoir recours à des « syndromes mixtes » en période de crise. Néanmoins, il me semble que l'appareil conceptuel sur lequel le texte de Paquet repose permet mal de « nommer » les formes mixtes de gouvernance ou encore de capter l'hétérogénéité véritable des pratiques souscrivant à un paradigme évolutionnaire de l'organisation. En conséquence, il donne l'impression générale qu'une organisation doit souscrire, en définitive, à l'un ou l'autre des paradigmes de gouvernance et que les diverses mises en œuvre d'une gouvernance évolutionnaire sont indifférenciées dans leur nature et leurs conséquences.

Les fins de la bonne gouvernance : gouvernance et démocratie

Cette section sur les considérations conceptuelles amène tout de suite un certain questionnement sur les caractéristiques ou la nature d'une gouvernance réussie. Le texte de Paquet identifie surtout la résilience et la survie des organisations dans un monde en évolution comme étant un résultat probant d'une bonne pratique de gouvernance. À d'autres moments, la réussite semble être associée de façon plus générale avec la compétitivité des entreprises, la prise de certains marchés, la croissance,

l'innovation technologique, etc. Tous ces éléments tombent sous le sens lorsqu'il s'agit des entreprises du secteur privé. D'un point de vue global (les trois secteurs en interaction), on imagine aussi qu'une société réussissant sa gouvernance assure son développement et profite d'une croissance soutenue (bien que déjà le lien entre croissance et développement social ne semble pas évident à plusieurs égards). Mais quels sont les critères ou les caractéristiques d'une gouvernance réussie dans les autres secteurs, et en particulier dans le secteur public?

C'est ici que risquent d'intervenir les valeurs fondamentales des sociétés contemporaines, notamment la démocratie. La résilience et la pérennité de l'État (comme organisation sociale) sont évidemment compatibles avec les objectifs démocratiques. Le développement démocratique se conçoit mal en l'absence d'une stabilité et d'un ordre suffisants pour assurer la pérennité du corps politique. Mais la survie de l'État ne constitue pas un projet émancipateur en soi. Le lecteur a le sentiment de se retrouver devant un vide sur ce plan : l'accent mis sur l'adaptation de l'État comme forme organisationnelle peut amener à penser que le nouveau paradigme de la gouvernance n'a rien à offrir pour réfléchir sur l'État moderne ou la société civile comme formes d'association permettant la réalisation d'un projet social plus porteur que la survie ou l'efficience (par exemple, la réalisation du bien commun).

Ce questionnement sur les contours d'une gouvernance réussie amène un questionnement parallèle sur les mécanismes démocratiques dans ce monde en émergence. Dans une perspective plus limitée, le lecteur préoccupé par l'avenir politique d'une telle société pourrait poser la question : une bureaucratie étatique qui « apprend à apprendre rapidement » et à s'adapter aux exigences des citoyens en tant que consommateurs de services publics, mais qui sape du même coup les fondements institutionnels de la démocratie parlementaire est-elle souhaitable? Sans une discussion plus approfondie des mécanismes d'imputabilité et de représentation qui procéderaient du nouveau paradigme et qui pourraient remplacer le modèle parlementaire, le lecteur est amené à penser que l'émergence de ce nouveau paradigme de la gouvernance n'est guère plus rassurant que le recours aux simples mécanismes du marché.

Dans la conception de Paquet, les contrats moraux constituent un élément clé de la société en devenir et l'idée d'un paradigme mixte – s'appuyant à la fois sur les contrats moraux et des formes plus définies d'imputabilité – laisse entendre qu'une formule hybride combinant l'autonomie des gestionnaires publics, la participation des citoyens et les principes institutionnels du parlementarisme constitue une solution

envisageable. Toutefois, il s'agit également de la partie du texte qui demeure la moins développée. On aurait évidemment tort de reprocher à l'auteur de ne pas nous offrir toutes les réponses. Néanmoins, la conciliation des nouveaux modes de gouvernance avec les objectifs partagés du corps politique me semble devoir constituer une préoccupation urgente et essentielle.

D'ailleurs, dans la mesure où le développement des sociétés exigera la mise en œuvre de cette nouvelle forme de gouvernance, il pourrait bien être bloqué par la résistance des citoyens inquiets que l'on sacrifie leur liberté positive et leur devenir collectif sur l'autel de la flexibilité et de l'adaptation. Au mieux, assurer le contrôle démocratique et l'imputabilité des nouveaux décideurs, fût-ce par le biais de mécanismes et de processus encore inédits, pourrait bien constituer une condition sine qua non pour gagner l'adhésion nécessaire du plus grand nombre aux transformations exigées par la nouvelle gouvernance. Au pire, le processus d'adaptation au nouveau contexte se trouvera entravé par des erreurs politiques et administratives que ne manquera pas d'entraîner la mise en œuvre de stratégies de gouvernance distribuée en l'absence d'un cadre éprouvé de responsabilité et de représentation, stratégies auxquelles les nouveaux mécanismes de gouvernance ne sauront répondre sans remettre en question leur légitimité même.

Dans cette veine, les problèmes d'imputabilité et de responsabilité émergent déjà comme le premier angle mort de la nouvelle gouvernance distribuée. La multiplication des partenariats, des structures quasi gouvernementales autonomes et des formes multiples de coordination interorganisationnelles cherchant à bénéficier d'une plus grande expertise et d'une plus grande flexibilité pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques a abouti à un affaiblissement ou à une confusion des mécanismes traditionnels de responsabilité (Craig et Gilmour, 1992). En réponse à cette tendance, plusieurs chercheurs ont déjà entrepris une réflexion sur le sens et les mécanismes de la responsabilité dans ce nouveau contexte.

Les perspectives divergent sur la nature d'une conception appropriée de la responsabilité et de l'imputabilité à une époque où les processus traditionnels (par exemple, la doctrine de responsabilité ministérielle) semblent de plus en plus discrédités. Toutefois, une avenue qui m'apparaît de plus en plus explorée et qui semble être négligée dans le texte de Paquet mise sur la multiplication des occasions de contestation des décisions publiques comme fondement essentiel des régimes contemporains d'imputabilité (Moncrieffe, 1998 : p. 402-403). Contrairement à Paquet, qui semble miser plutôt sur la fibre morale des

décideurs et des acteurs administratifs et politiques, les tenants de la contestation placent leurs espoirs davantage dans la transparence, l'accès et l'ouverture à la contestation des activités administratives.

Les mécanismes pratiques associés à cette approche de l'imputabilité sont également multiples et variés. Certains auteurs soulignent l'importance croissante des lois d'accès à l'information ou des postes de protecteur du citoyen (Bennett, 1997). D'autres auteurs ont noté le rôle accru des organismes judiciaires et quasi judiciaires dans la pratique administrative (Stone, 1995 : p. 515-517; Majone, 1997) ou les exigences croissantes en matière d'ouverture et de relation avec les partenaires et les bénéficiaires des membres des réseaux inter-organisationnels concernés (Stone, 1995 : p. 517-520). Shapiro (1992) souligne, quant à lui, le caractère prometteur du *giving-reasons requirement*, un principe du droit administratif américain en vertu duquel les agences autonomes de réglementation doivent publier les raisons et la logique sous-jacentes à leur prise de décision. Ce mécanisme assurant une certaine transparence est susceptible d'être appliqué avec profit aux réseaux interorganisationnels occupant en pratique des fonctions gouvernementales dans le contexte d'une gouvernance excentrée. La liste des mécanismes d'imputabilité susceptibles d'être utilisés est longue. Mais, comme Thomas (1997) le souligne, il importe davantage d'ouvrir le débat sur les formes de responsabilisation satisfaisant aux exigences contemporaines des citoyens et adaptées aux formes contemporaines de la démocratie. Et il faut surtout permettre l'expérimentation.

S'attardant moins aux modalités changeantes de l'imputabilité politique, d'autres auteurs soutiennent plutôt que c'est la signification même de la démocratie contemporaine qui est appelée à être transformée par les nouvelles formes de gouvernance. Ainsi, Thuot parle déjà d'une mutation de la démocratie vers une forme fonctionnelle plutôt que représentative, où la qualité d'un régime démocratique s'évaluerait surtout à partir de « l'intensité de son inscription sociale, de ses liens avec la société réelle » (Thuot, 1998 : p. 52) plutôt que par la représentation indirecte d'une société pensée comme universelle et abstraite. Dans cette perspective, l'État démocratique doit aspirer à reconnaître les particularismes sociaux et à s'en accommoder (au lieu de les passer sous silence), en réduisant l'écart entre les gouvernants et les gouvernés, et donc en associant les groupes plus directement à ses pratiques de gouvernance.

Dans cette perspective, les nouvelles pratiques de gouvernance de l'État administratif peuvent être associées à un projet clairement démocratique parce que motivé par le souci d'une meilleure

représentativité de l'espace public. D'autres auteurs soulignent également le potentiel de ces pratiques pour accroître l'efficacité politique véritable de groupes traditionnellement marginalisés (Bradford, 1998; Wheeler, 1996). Si cette conception comporte sa part de zones d'ombre (notamment sur la capacité d'un tel régime à engendrer une conception partagée du bien commun ou à assurer l'autonomie politique véritable de l'individu dans un contexte où la gouvernance est distribuée et où la multiplication des lieux de gouvernance assure qu'il est exclu de la plupart d'entre eux), elle a au moins le mérite d'esquisser un portrait de la démocratie contemporaine qui tient mieux compte des transformations de l'État contemporain.

D'autres auteurs, notamment Giandomenico Majone, soulignent que les nouvelles formes de gouvernance, en multipliant les lieux de pouvoir, sont davantage compatibles avec une conception madisonienne de la démocratie. En fait selon l'auteur, les nouvelles formes excentrées de gouvernance peuvent même être conformes à des normes de légitimité plus élevées que celles concernant les ministères traditionnels parce qu'elles sont souvent mieux encadrées sur les plans réglementaire et procédurier. Alors que les mécanismes traditionnels de responsabilité ministérielle peuvent souvent servir de prétexte pour maintenir le caractère secret et fermé des processus décisionnels (sans pour autant offrir un processus efficace d'imputabilité), le cadre réglementaire encadrant les décisions des organismes quasi autonomes peut parfois exiger un degré élevé de transparence, des mécanismes clairs de contestation administrative et judiciaire ou la consultation et la participation des citoyens (Majone, 1997 : p. 159-161).

En fait, dans le cadre de ce bref commentaire, la meilleure voie à prendre pour mieux replacer les nouvelles formes de la gouvernance dans le contexte de nos sociétés démocratiques m'importe peu. Mon propos n'est ici que de souligner l'importance de pousser plus à fond cette réflexion sur le lien qu'entretiendra la nouvelle gouvernance avec la démocratie. Il s'agit là, à mon avis, d'une zone d'ombre importante de la conception esquissée par Paquet.

De plus, sur la base d'un survol préliminaire des travaux en cours, je voudrais également suggérer que, plutôt que de trop miser sur les contrats moraux entre les membres des nouveaux réseaux de gouvernance, il s'avérerait peut-être profitable d'explorer plus à fond la contribution potentielle des exigences réglementaires et procédurières en matière de fonctionnement et de prise de décision. Dans le contexte d'une gouvernance distribuée, la transparence, l'accès garanti au forum et la possibilité de contestation des décisions me semblent encore les voies les

plus prometteuses pour assurer l'autonomie politique des citoyens et une responsabilité véritable des nouveaux décideurs.

Le pouvoir dans les réseaux

La seconde zone d'ombre que je voudrais esquisser concerne le rôle des relations de pouvoir dans la conception de la nouvelle gouvernance offerte par Paquet. L'approche épistémologique privilégiée par le texte me semble fondée sur une interaction complexe entre processus cognitifs et institutionnels. Les phénomènes sociaux, y compris les modes de gouvernance, dépendent de l'organisation des systèmes d'apprentissage, de la capacité des individus et des organisations à apprendre. Les normes et les mécanismes institués (consciemment ou non) par les individus s'ajoutent toutefois aux institutions en place, de sorte que les organisations (et les sociétés) se construisent par sédimentation (et doivent se lire comme des palimpsestes). De plus, les institutions en place servent de guides cognitifs à des individus opérant avec une rationalité limitée et elles influencent les choix collectifs en structurant le processus décisionnel collectif. Cette approche intéressante laisse par contre en plan la question des relations de pouvoir dans l'édification des pratiques et des systèmes de gouvernance.

Certains politologues considèrent toujours les institutions politiques et sociales comme des épiphénomènes des relations de pouvoir. La question des origines institutionnelles (c'est-à-dire de ce qui détermine les règles qui encadrent le choix des règles qui encadrent le choix des règles, etc.) est tranchée simplement : les règles et les institutions structurant les choix collectifs ont été mises en place et elles y sont maintenues parce qu'elles instituent des relations de pouvoir déterminantes (voir, par exemple, Strange, 1983). Les institutions qui ne servent plus les puissants sont tout simplement ignorées ou contournées. Dans cette perspective, la conception de la gouvernance proposée par Paquet semble naïvement laisser de côté un aspect fondamental du problème : tout processus de gouvernance, servant ou non l'apprentissage collectif, ne saurait être pensé sans que l'on situe de façon convaincante le rôle du pouvoir dans sa formation et son opération (voir également Smouts, 1998). Les normes instituées guidant les processus de direction et d'apprentissage ne sont pas neutres.

Sur cette base, plusieurs questions peuvent être soulevées. Par exemple, la décentralisation administrative est-elle possible même si elle nécessite l'abandon d'un certain pouvoir par les autorités centrales? Dans la mesure où il requiert un partage avancé de l'information et un dialogue

franc entre diverses parties de l'organisation, l'apprentissage collectif n'est-il pas susceptible d'être fortement entravé par les comportements politiques et les relations de pouvoir? De plus, l'importance présumée du pouvoir laisse entendre que certaines dimensions de la nouvelle gouvernance (par exemple, la flexibilité nécessaire à la survie des entreprises) pourraient prendre pied plus rapidement et plus facilement que d'autres (par exemple, la participation des citoyens ou la décentralisation du pouvoir décisionnel) parce qu'elles ont des conséquences différentes pour les détenteurs de pouvoir.

Certains travaux récents en administration publique et dans l'étude des politiques publiques ont déjà abordé plus directement cette problématique. Certaines études américaines et britanniques ont déjà noté que les réformes administratives des dernières décennies ont modifié sensiblement la nature des luttes politiques autour de l'intervention de l'État. Dans ces pays, le déclin de la production directe de services par l'État, au profit de son rôle indirect de gestionnaire de réseaux complexes d'organismes publics autonomes et d'organisations privées offrant ces mêmes services, s'est également accompagné d'un déplacement de l'objet des conflits politiques du contrôle des ressources budgétaires à (re)distribuer vers le contrôle de la production du cadre réglementaire (Majone, 1997; Seidman et Gilmour, 1986).

Du même coup, le pouvoir des organismes de contrôle des règles au sein même des bureaucraties, comme le *U.S. Office of Management and Budget*, s'est également accru. Parallèlement, à mesure que les formes traditionnelles de l'État administratif sont remplacées par des relations contractuelles avec une nébuleuse de partenaires, les tribunaux occupent une place de plus en plus importante dans l'administration et la formulation des politiques publiques (Majone, 1997 : p. 155-157). En somme, le passage vers une gouvernance en réseaux s'accompagnerait d'une intensification des luttes politiques autour des processus de constitution et d'interprétation des règles encadrant les droits et obligations des membres des réseaux contractuels. Loin d'évacuer la question du pouvoir, la nouvelle gouvernance entraîne uniquement une modification de ses instruments privilégiés.

Une étude récente de la restructuration administrative du ministère du Patrimoine britannique semble d'ailleurs confirmer cet état de fait. Analysant le nouveau mode de gouvernance réseauté adopté par ce ministère (qui accorde une grande place aux partenariats et aux relations contractuelles avec des organisations extraétatiques pour établir et mettre en œuvre ses politiques), Taylor (1997) constate que les nouvelles pratiques de gouvernance n'ont pas entraîné une perte de contrôle et de

pouvoir pour les gestionnaires du ministère au profit de ses nouveaux partenaires. En fait, la gouvernance en réseau implique davantage, selon Taylor, une modification des instruments de contrôle pour les autorités centrales qui demeurent en mesure d'imposer leurs préférences à l'ensemble du réseau. Dans ce nouveau contexte, l'utilisation judicieuse des ressources financières, les vérifications systématiques des conditions contractuelles et l'adaptation du cadre réglementaire deviennent des outils de pouvoir privilégiés. Mais en bout de piste, la nature des nouveaux *patterns* de gouvernance ne répond pas simplement à des problèmes d'apprentissage et de résolution de problèmes; elle répond également aux intérêts des détenteurs de pouvoir. Ces conclusions contrastent quelque peu avec certaines études sur les réseaux d'acteurs dans le domaine des politiques publiques qui insistent sur l'autonomie des réseaux (voir, par exemple, Rhodes, 1996).

L'importance de mieux tenir compte des variables de pouvoir nous est également soulignée par certaines analyses de la nouvelle gouvernance en études urbaines. Souami critique sévèrement ce nouveau paradigme parce qu'il tend à donner naissance à des pratiques d'action urbanistique privilégiant les groupes organisés. Débouchant sur des pratiques de partenariat et de négociation qui requièrent un degré élevé d'organisation, la nouvelle gouvernance urbaine tend, selon cet auteur, à exclure des groupes déjà marginalisés et non organisés (Souami, 1998 : p. 167-170). Ainsi, plus qu'habitée par un souci d'efficience et d'efficacité, la nouvelle gouvernance peut aussi masquer un projet politique favorisant les élites urbaines.

Examinant une expérience britannique en matière de partenariat urbain, Atkinson (1998) souligne à quel point les nouvelles pratiques associatives, participatives et dialogiques associées à la nouvelle gouvernance s'insèrent néanmoins dans un cadre discursif marqué par les relations de pouvoir des acteurs en présence. Ainsi, selon lui, il ne suffit pas de reconnaître l'interaction d'acteurs aux intérêts conflictuels et aux ressources inégales dans le cadre de nouvelles formes interorganisationnelles. Il nous faut également analyser la façon dont les discours et les pratiques discursives qui entrent dans la construction même des nouvelles pratiques de gouvernance déterminent le domaine possible de l'action et peuvent constituer des relations de domination.

L'ensemble de ces recherches démontrent clairement que le développement et le fonctionnement de ces nouvelles pratiques de gouvernance ne sont pas sans lien avec les relations de pouvoir entre les acteurs en présence. Par conséquent, tout cadre d'analyse cherchant à offrir une approche utile pour comprendre les formes contemporaines de

la gouvernance devra nécessairement intégrer une analyse de la nature et du rôle du pouvoir dans ces nouveaux réseaux intra- et inter-organisationnels.

Conclusion

Le texte de Gilles Paquet nous offre une perspective stimulante sur les transformations contemporaines de la gouvernance des organisations et des sociétés. Entre autres, en plaçant l'apprentissage social au centre de son analyse, il contribue à la réhabilitation plus générale du rôle des idées et de l'information dans la modélisation et l'explication de l'action collective à l'intérieur du domaine des sciences sociales. Mon propos aura été ici principalement de souligner la nécessité de mieux situer le rôle joué par le pouvoir dans cette nouvelle équation et de mieux penser les conséquences politiques de ces nouvelles pratiques de coordination. Jumelée à un appareil conceptuel nous permettant de vraiment rendre compte de l'hétérogénéité probable des pratiques de la nouvelle gouvernance, cette meilleure compréhension du lien entre politique et gouvernance distribuée permettrait de mieux saisir la nature de la société qui se reconstitue devant nous.

Bibliographie

ATKINSON, R., 1998, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°s 80-81, p. 75-83.

BENNETT, C., 1997, « Understanding Ripple Effects : The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability », *Governance*, vol. 10, n° 3, p. 213-233.

BRADFORD, N., 1998, « Prospects for Associative Governance : Lessons From Ontario, Canada », *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, p. 539-573.

CRAIG, B. H. et R. B. GILMOUR, 1992, « The Constitution and Accountability for Public Functions », *Governance*, vol. 5, n° 1, p. 46-57.

LOWNDES, V. et C. SKELCHER, 1998, « The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance », *Public Administration*, vol. 76, n° 2, p. 313-333.

MAJONE, G., 1997, « From the Positive to the Regulatory State », *Journal of Public Policy*, vol. 17, n° 2, p. 139-167.

MATTHEWS, D. R., 1993, *Controlling Common Property : Regulating Canada's East Coast Fishery*, Toronto, University of Toronto Press.

MONCRIEFFE, J. M., 1998, « Reconceptualizing Political Accountability », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 4, p. 387-406.

OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

RHODES, R., 1996, « The New Governance : Governing Without Government », *Political Studies*, n° 44, p. 652-667.

ROSENAU, J., 1997, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.

ROSENAU, J. et O. CZEMPIEL, 1992, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press.

SEIDMAN, H. et R. GILMOUR, 1986, *Politics, Position and Power*, New York, Oxford University Press.

SHAPIRO, M., 1992, *The Giving-Reasons Requirement*, The University of Chicago Legal Forum, p. 180-220.

SMOUTS, M.-C., 1998, « The Proper Use of Governance in International Relations », *International Social Science Journal*, vol. 155, n° 1, p. 87-88.

SOUAMI, T., 1998, « Participer à la gouvernance? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°s 80-81, p. 163-171.

STOKKE, O., 1997, « Regimes as Governance Systems », dans O. Young (dir.), *Global Governance : Drawing Insights From the Environmental Experience*, Cambridge, The MIT Press.

STONE, B., 1995, « Administrative Accountability in the Westminster Democracies : Towards a New Conceptual Framework », *Governance*, vol. 8, n° 4, p. 505-526.

STRANGE, S., 1983, « Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », dans S. D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, p. 91-95.

TAYLOR, A., 1997, « "Arm's Lenth but Hands on". Mapping the New Governance : The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain », *Public Administration*, vol. 75, n° 3, p. 441-466.

THOMAS, P., 1997, « Responsabilisation et accès », *Optimum : La revue de gestion du secteur public*, vol. 27, n° 3, p. 27-36.

THUOT, J.-F., 1998, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Nota Bene.

WHEELER, R. (dir.), 1996, *Local Government Policy Making*, vol. 22, n° 4 (numéro spécial sur le thème de l'*empowerment*).

YOUNG, O., 1994, *International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

6

La gouvernance et la place du politique
Gouvernance, État et société civile

FARHAD KHOSROKHAVAR

Depuis les années 1980, la notion de gouvernance ouvre sa voie dans la littérature de sociologie urbaine. Elle a tendance à supplanter les notions de « gouvernement local » et le « pouvoir périphérique » (Gremion, 1979). La gouvernance met en valeur la capacité stratégique des acteurs, les processus complexes de négociation et leur dynamique propre que risquait d'occulter ou de minorer la sociologie urbaine traditionnelle ainsi que l'interaction entre les secteurs public et privé. Se trouvent au centre d'analyse les interactions entre groupes et individus autour des personnalités locales (municipalité, diverses associations, pouvoir central, instances économiques, etc.) et étatiques. Le mode d'organisation des notions clés autour de la gouvernance permet de privilégier les processus de marchandage et de transversalité, au sein de négociations où se concilient normes et intérêts.

La gouvernance se trouve, cependant, prise entre deux choix : 1) soit la désignation d'un *topique*, d'un lieu du pouvoir, intermédiaire entre le pouvoir d'en haut (l'État central, fédéral ou confédéral) et la société civile, entre État et société, mais aussi entre le pouvoir politique et les instances urbaines; 2) la désignation d'un nouveau type de pouvoir, où les préférences des acteurs, la multiplicité des réseaux de négociation et la versatilité de la situation induisent comme une forme de légitimité limitée qui ne peut se préserver que dans la mise en œuvre d'interactions entre les différents groupes et personnes. Ces interactions ont souvent

pour modèle celui de l'offre et de la demande sur le marché économique ou la constitution d'un espace de représentation partagé, différent de l'espace de représentation de chacun (Boltanski et Thévenot, 1991). C'est surtout cette définition de la gouvernance qui est à prendre en considération pour en mesurer l'apport nouveau dans la sociologie urbaine, et plus particulièrement dans les configurations du pouvoir où un nouvel espace d'étude se révèle, tant en raison d'une nouvelle approche des phénomènes de prise de décision en contexte de pouvoir diffus ou partagé qu'à cause du changement de la nature même du pouvoir par suite d'une distribution nouvelle où les instances locales se trouvent dotées d'une capacité de décision accrue. La gouvernance met, dès lors, en question la nature même de l'État central, son rôle, les modalités de son intervention. On passe de l'État-providence à l'« État animateur » (Donzelot et Estèbe, 1994). L'État n'est plus détenteur d'un pouvoir régalien, mais un « animateur », il doit produire de la solidarité entre le monde du travail et celui des exclus, et plus particulièrement entre les exclus dont il doit accroître la capacité d'intervention et d'action dans le champ social. Cette vision souligne la nature désormais limitée de l'État, celui qui accompagne le changement social plutôt qu'il ne l'impulse, « État modeste » selon l'expression de Michel Crozier.

Les théories de la gouvernance remettent ainsi en cause la prééminence de l'État central dans les prises de décision. En cela, elles permettent de renouer avec la réalité, contre le mythe de l'État tout-puissant, doté d'une capacité illimitée d'action et autonome à l'égard des acteurs. Une autre conséquence en est la remise en cause du dualisme centre/périphérie selon une logique dichotomique, au profit d'une multiplicité d'acteurs et d'institutions qui sont dotés d'une autonomie plus ou moins large face à l'acteur étatique qui n'est que l'une des composantes dans le champ de l'action et de l'intervention sociales.

La double fonction de la gouvernance

Dès lors, plusieurs perspectives s'ouvrent, entre lesquelles oscillent les théories de la gouvernance. L'une des polarités est celle de la perspective technocratique. On met alors en valeur la capacité de coordination entre un système politico-administratif donné et les réseaux socio-économiques, les associations, les secteurs privé et semi-privé, etc. La gouvernance s'inscrit dans une visée assurant le dépassement de la dichotomie tranchée entre les secteurs privé et public. Mais cette représentation peut en venir à minimiser le rôle du politique, voire à lui dénier un rôle important dans les processus de prise de décision sociale.

La perspective subjectiviste insiste, d'une part, sur une réalité de plus en plus insaisissable qui ne saurait être localisée dans l'espace (la logique économique enjambe l'espace local et insère celui-ci dans l'espace régional, national, voire international) et, d'une autre part, sur une subjectivité de plus en plus en quête d'autonomie et d'affirmation de soi. Ces deux dimensions peuvent entrer en conflit, dans la mesure où la volonté d'affirmation de soi des acteurs peut être contrariée par une logique économique qui les subordonne à ses orientations, voire les rend hétéronomes.

La disjonction croissante entre la logique économique qui se transnationalise et la géographie nationale, voire locale, démunit l'État-nation d'une grande part de sa capacité d'intervention, celui-ci étant tenté quelquefois d'abandonner son rôle de gestionnaire aux aléas du marché et, sous prétexte de promouvoir l'autonomie régionale ou locale, de laisser le local dans un état d'abandon. En d'autres termes, l'autonomie de la gestion urbaine et locale peut servir d'alibi à un État central qui peut prendre acte de la mondialisation en laissant aux autorités locales les retombées négatives de la logique de globalisation. On parle d'une autodétermination régionale ou urbaine là où il s'agit, en fait, d'une occultation de la fonction régulatrice de l'État, surtout en zone exclue où la faiblesse des ressources économiques locales rend nécessaire l'aide ou la subvention du centre, que ce soit l'État central sur le modèle français ou l'État fédéral sur le modèle canadien. La gouvernance remplit ici le rôle idéologique d'un principe d'occultation.

Cette perspective insiste sur la globalisation, la déterritorialisation, la mondialisation et la décontextualisation, tout en soulignant l'interaction sinon la disjonction entre une individualité de plus en plus accentuée et une logique économique de plus en plus détachée du local, échappant à l'emprise des acteurs qui ne pourront s'affirmer, la plupart du temps, que sur le plan identitaire. Cette affirmation, par ceux-ci, de leur individualité est comme un antidote à la perte de leur emprise sur l'économie.

La subjectivité liée à ce contexte signifie que les acteurs sont abandonnés à une logique économique aveugle dans une errance identitaire qui masque la dépossession des enjeux sociaux au profit de l'exacerbation des enjeux identitaires. Ceux-ci correspondent, non seulement à une aspiration à l'autonomie du nouvel individu, mais aussi à une errance qui fait que le sujet n'arrive plus à discerner un adversaire, à se mobiliser pour participer à des conflits sociaux ou à des formes de participation conflictuelle aux enjeux économiques, écologiques et, plus globalement, sociaux. L'incertitude et la complexité croissante des

économies délocalisées et des individus de plus en plus introvertis occultent les formes de domination diffuse qui s'exercent dans les sociétés libérales vouées aux mécanismes d'un marché censé s'autoréguler. Ces individus livrés à eux-mêmes, surtout lorsqu'ils sont des exclus, des déshérités, voire des *working poors*, intériorisent souvent la précarité et la non-participation à la société et donnent lieu à des configurations que l'on pourrait appeler « le désindividu » (Khosrokhavar, 1997), « l'individu en négatif » ou « l'individu négatif » (Castels, 1995; Paugam, 1994). Par contre, chez les groupes non déstructurés, la nouvelle situation peut déboucher sur une nouvelle logique d'action. L'incertitude liée à l'action collective, l'indécidabilité de son issue, la diversité des facteurs et la complexité croissante du social et de l'économique peuvent inciter les nouveaux acteurs sociaux à investir le champ de l'action associative ou institutionnelle au nom de la préservation de l'environnement, au nom de la bioéthique ou encore au nom d'une morale transétatique. L'incertitude devient alors le moteur de l'action, elle se voit dotée d'une fonction incitatrice et positive à l'action dans le nouveau champ social délimité par l'interaction croissante entre les enjeux moraux, économiques, écologiques et politiques. Une nouvelle notion de culture émerge qui donne son sens à l'action sociale. Mais cela ne saurait s'adresser qu'aux individus non déstructurés, non atomisés, ayant préservé un minimum de cohérence subjective. Cet individu devient l'« entrepreneur du politique ».

Poussée à l'extrême et en l'absence d'autres qualifications, la gouvernance peut signifier la dilution du politique, la perte de sa pertinence, et là, sous deux formes. D'une part, celui-ci se dissout dans une logique interactionniste qui privilégie les relations entre les acteurs, les groupes, les réseaux, etc. (Kooinan, 1993). D'autre part, il se trouve marginalisé par une économie mondialisée qui amenuise la marge d'intervention des citoyens dans les ressorts de l'économie nationale. La gouvernance se transforme en un instrument d'analyse qui fait l'économie de notions comme celles de société civile et d'État, qui ont structuré les débats jusque dans les années 1960, voire 1970. Elle réduit la société civile à un ensemble éclaté entre plusieurs groupes et réseaux, et l'État à un système décentralisé de prise de décision. La tentation devient forte de subsumer le politique sous l'organisationnel et de lui refuser la spécificité, et ainsi de renforcer les fonctions idéologiques de la gouvernance au détriment de sa capacité coordinatrice entre les diverses instances de décision.

La notion de gouvernance est ainsi marquée par la fluctuation entre, d'une part une perspective décisionniste où l'on met l'accent sur la subjectivation (capacité subjective des individus et des groupes à se

mobiliser et à intervenir dans le champ social), sur la capacité de construire un projet dans l'interaction avec les diverses instances qui interviennent dans le processus de prise de décision, et d'autre part une représentation objectivante, voire réifiante, où l'ensemble se dissout dans la non-géographie, le non-espace, le non-délimitable, c'est-à-dire les flux économiques mondialisés où l'État perd sa centralité, se dispensant ainsi de venir au secours des déshérités, des exclus, de tous ceux qui demandent, par procuration, d'être pris en charge par lui. On est en plein dans la disjonction entre *empowerment* et *entitlement*, entre moyens de faire et droit d'exiger. En introduisant entre État et société civile un moyen terme, la gouvernance rend en réalité possible, sinon légitime, le jeu de miroir sans fin entre, d'une part, l'affaiblissement du politique et la globalisation de l'économie, et d'autre part, la subjectivation identitaire et l'individualisation narcissique des acteurs qui compensent par un excès de psychologisation la perte de l'emprise objective sur leur environnement social et économique. Cette fonction « négative » talonne constamment la notion « positive » de gouvernance qui consiste à prendre acte de la réalité nouvelle pour étudier les nouvelles configurations de distribution de pouvoir dans les prises de décision entre les divers acteurs sans faire violence au réel et sans donner dans l'illusion de l'État omnipotent. La gouvernance introduit une nouvelle définition du politique qui s'éloigne de la conception héroïque, mais qui risque de diluer le politique dans l'interaction et les procédures de négociation. En cela, elle est concomitante d'une représentation non conflictuelle du politique dont on trouve, par ailleurs, les expressions philosophiques dans la pensée communicationnelle de Habermas en Allemagne, dans les débats fort variés entre communautariens et libéraux aux États-Unis et au Canada (Rawls et la justice, Taylor et l'authenticité, Walzer et les sphères de justice, etc.), Jean-Marc Ferry en France (Castoriadis, 1996). Ces pensées, en insistant sur la dimension procédurale et intersubjective, ou sur les formes de négociation des tensions en référence à une éthique préconstruite, minorent la dimension conflictuelle du politique et sous-évaluent l'hétérogénéité des enjeux entre divers groupes sociaux.

De même qu'elle peut être, sous prétexte de reconnaître l'autonomie du local, le signe de l'abandon par l'État de ses engagements locaux, la gouvernance peut tout autant signifier une forme interactive de démocratie basée sur la proximité entre gouvernants et gouvernés dans des relations contractuelles. Cette ambiguïté est connaturelle à son sens.

Le cas français

À présent, en France, les communes sont les lieux véritables du siège du pouvoir local. La politique de décentralisation a, depuis 1982, laissé une grande part du pouvoir régalien de l'État aux communes (Gaudin, 1997; Marcou, Rangeon et Thiébault, 1997). Localement, c'est par les administrations de l'État, sous l'autorité du préfet, que sont appliquées les politiques de l'État; elles font appel aux collectivités locales, dans un compromis issu de négociations beaucoup plus que du volontarisme étatique. Le transfert des compétences aux collectivités locales rend l'État de plus en plus dépendant de celles-ci pour la mise en œuvre de ses politiques. C'est surtout en raison des avantages économiques qu'elles leur offrent que le pouvoir central peut compter sur la participation des localités à sa politique globale (Caillosse, Le Galès et Loncle-Moriceau, 1997; Le Galès, 1995). Dans les zones urbaines, on assiste à la constitution d'un milieu professionnel spécialisé dans la rénovation urbaine. Il y a compétition, voire divergence entre les objectifs des autorités locales et l'État dans les politiques urbaines. Les villes cherchent à obtenir que l'État soutienne leurs projets de développement et de sécurité; l'État, lui, vise à engager les villes dans la mise en œuvre d'une politique nationale ciblée sur certains quartiers particuliers (les quartiers dits sensibles ou difficiles, à fort taux d'exclusion, de chômage et de population immigrée paupérisée), sur les plans scolaire – les zones d'éducation prioritaire, (ZEP), par exemple – économique ou sécuritaire (les relations entre la police municipale et la police nationale sont souvent difficiles, avec des brouillages pour ce qui est des compétences respectives sur le terrain). La politique de la ville est ainsi le lieu d'un conflit et d'une compétition, les uns et les autres n'étant pas automatiquement d'accord sur les objectifs prioritaires, que ce soit la lutte contre la précarité et l'exclusion ou la dynamisation industrielle (Novarina, 1997; Salais, 1997; Nay, 1998; Ruesmeyer et Skocpol, 1996).

Dans les discours, la politique de la ville est souvent présentée comme le passage de la démocratie d'en haut à une démocratie participative et citoyenne. Cette représentation fait problème, surtout dans les zones démunies où l'abandon par l'État de ses fonctions tutélaires ne signifie pas, pour autant, la prise en charge de soi par les citoyens au niveau local. En effet, dans des populations marquées par une trop grande déstructuration, par un niveau trop élevé de précarité et par l'absence de perspectives d'avenir, on n'observe pas une participation importante au niveau local, à mesure que l'État concède une part de ses prérogatives à la commune. On assiste non pas à une *active citizenship*, mais à des formes

d'enfermement du quartier sur lui-même, accompagnées du développement d'une pauvreté qui a pour conséquence la désaffection à l'égard de la chose publique et l'accentuation des conduites de fuite. Entre la municipalité et les citadins, c'est la formation de réseaux de clientélisme – des formes associatives par lesquelles les aides transitent vers le quartier beaucoup plus qu'elles ne renvoient à la démocratie locale – qui constitue les caractères dominants. Parmi les groupes qui ne participent pas à la démocratie locale, se trouvent le groupe des jeunes exclus et les populations d'origine immigrée en situation de précarité. Il se produit une coupure de plus en plus accentuée entre les professionnels de la politique locale et ces populations, dans les quartiers à fort taux de chômage. Cela constitue l'une des dimensions importantes de la faiblesse de la démocratie locale où on assiste, d'un côté, à la professionnalisation des élus locaux en raison des politiques contractuelles avec l'État et, de l'autre, à la non-participation d'une part importante des citadins, surtout les exclus. Ce qui relève de l'autonomie citoyenne au niveau de la gestion locale devient un fait totalement dépourvu de sens pour une grande partie de ces populations qui ne « participent » souvent qu'au prorata de l'aide qui leur est chichement concédée par les municipalités et par l'État et pour lesquelles l'assistance par les pouvoirs publics signifie, à terme, la perte de la dignité, c'est-à-dire l'incapacité, pour chacun, à s'assumer comme citoyen autonome et digne dans l'espace public. On voit combien cette réalité du terrain est éloignée de la vision normative qui voudrait que la citoyenneté soit la prise en charge de soi dans la gestion de la chose publique (*res publica*) au niveau national et au niveau local, par la participation aux prises de décision concrètes. La représentation de soi en termes d'indignité et d'incapacité à s'assumer de manière autonome rend dérisoire le discours d'une démocratie participative et d'une relation dialogique entre les divers niveaux socio-économiques chez les citoyens exclus.

Gouvernance et nouvelle pensée systémique : le cas Gilles Paquet

Le travail théorique de Gilles Paquet sur « la gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif » est une manière originale de poser la question des organisations dans de nombreux domaines, allant de la sociologie des organisations *stricto sensu* à celle des partis politiques et, plus globalement encore, à l'organisation politique *lato sensu*.

La construction théorique est remarquable à plus d'un titre et introduit la triple distinction entre gouvernance, gouvernabilité et

gouverner dans un cadre inspiré par Karl Popper en termes de Monde 1, 2 et 3.

Quelques remarques s'imposent qui seront développées ultérieurement. D'une part, cette problématique a la prétention légitime d'embrasser dans le même cadre théorique le politique au sens macrosociétal (la gestion globale de la société) et la politique organisationnelle (au sens de la gestion des organisations, notamment à finalité économique). D'autre part, le modèle d'analyse s'inspire largement des dernières recherches sur les sciences biogénétiques, sur les sciences cognitives et sur les nouveaux types de savoir à l'entrecroisement de la sociologie des organisations, de la théorie des systèmes et des théories qui traitent du mode de fonctionnement du cerveau, que ce soit dans les sciences informatiques ou biologiques.

La conjonction de ces aspects révèle une riche imbrication conceptuelle qui a, cependant, un travers majeur : l'occultation de la problématique des sciences sociales et la prétention à unifier des champs qui sont loin de présenter la possibilité d'une vue théorique unifiée. Le cas le plus typique est la volonté de subsumer sous la même catégorisation le politique au sens macrosociétal et le politique au sens organisationnel (les organisations, et en particulier les organisations économiques). Cette approche théorique présente plus d'un inconvénient. En effet, dans une organisation économique (l'entreprise, par exemple), il existe des finalités explicites, à savoir la perduration de l'organisation, son extension, mais surtout et principalement la maximisation de son profit qui se traduit, de manière plus ou moins brutale, par les cotations en Bourse. Au sein de ces entreprises, quoi qu'on en dise, la démocratie interne est subordonnée à la capacité de performance de celles-ci dans le champ économique. Que l'on prône un modèle décentralisé, à responsabilité diffuse et à capacité d'autocritique accrue du fait de l'implication de leurs membres qui devraient s'imprégner d'une idéologie commune est un trait des nouvelles organisations que décrit bien l'auteur. Mais cela ne devrait pas occulter le fait majeur qu'une organisation économique n'est pas une démocratie, qu'elle a une finalité externe et qu'elle ne saurait échapper à cette loi qui s'impose à elle et qu'elle doit intégrer en son sein dans la mesure du possible, afin d'échapper à des crises induites par le changement extérieur et aussi par une éventuelle crise interne. Cependant la politique au sens macrosociétal (l'organisation politique d'une société) n'est pas une organisation, elle est autre chose, elle relève en partie de la sociologie des organisations et en partie de la sociologie des conflits, et il n'existe pas de but prédéterminé (comme la logique du profit ou celle de l'extension du système ou de son expansion) qui puisse lui donner une signification plus

ou moins explicite. Autant, dans la logique organisationnnelle, sur le plan économique, le caractère explicite des finalités contribue à la structuration et à la restructuration de l'ensemble, autant, sur le plan politique, cela est difficile à définir. Surtout dans les sociétés démocratiques complexes qui constituent la majeure partie des sociétés industrialisées. Ainsi, dans la société française, le mouvement de grève de novembre 1995, qui a revêtu un sens politique, a été interprété par les protagonistes et les antagonistes respectivement comme une forme positive d'action sociale et politique et comme une forme négative et régressive d'action corporatiste. Aucun des deux points de vue ne saurait se justifier totalement à partir d'une vue organisationnelle « à la Paquet », les deux se définissant dans un champ conflictuel où l'entrechoc des points de vue définit l'intersubjectivité sociale et où aucun jugement de valeur péremptoire ne saurait être porté (alors que dans le cadre d'une organisation économique, en cas de faillite ou de la baisse de la productivité ou de la régression de la valeur boursière, un point de vue beaucoup plus péremptoire peut se développer qui consiste à rationaliser l'ensemble en vue de le rendre apte à engendrer du profit). Bref, le champ sociopolitique n'est pas celui de l'organisation économique, et une théorie unifiée risque d'occulter les différences majeures qui existent entre les deux domaines. Pour donner une expression tangible à cette idée, on peut affirmer que le politique n'est pas une organisation dans le même sens qu'une entreprise et que vouloir unifier les deux champs au sein de la même théorie revient à donner à l'organisation, dans les deux cas, un sens qui fait violence à la réalité. D'ailleurs, vouloir inclure les deux champs dans la même théorie aboutit à une vision fonctionnaliste modernisée à partir des nouvelles théories cognitives puisqu'elle aboutit à considérer comme « dysfonctionnel » un comportement politique qui remettrait en cause l'« organisation politique » ou qui n'optimiserait pas la capacité du fonctionnement du système comme tel. Un tel point de vue, même à son corps défendant, semble dénier la spécificité du champ politique et donner une version de celui-ci voulant que la liberté des acteurs sociaux et la signification de leurs actes se trouvent réduites à une forme insidieusement unifiée. Le politique, comme le dit Hannah Arendt (1961), est du ressort de la définition même de l'être humain en tant que *zoon politikon*, ce qui exclut une clôture, même si elle est calquée sur le mode de fonctionnement du cerveau. Dans l'autonomie du politique, mais aussi, dans la construction d'un sens social où la liberté est irréductible à un cadre préformé, se définit la démocratie. Or, celle-ci ne suppose pas l'unification idéologique des acteurs, bien au contraire. C'est parce qu'il y a des versions différentes de la vie commune dans la Cité que l'aventure démocratique peut revêtir

un sens. En cela, le cadre théorique qui tente de réduire le social à une version cognitiviste du sens scientifique emboîte le pas, à l'aube du XXI[e] siècle, aux tentatives positivistes du XIX[e] siècle où l'on croyait pouvoir faire de la sociologie une science au sens d'un savoir calqué sur les sciences de la nature. Or, il s'agit fondamentalement de deux modes d'intelligibilité différents, même si les sciences sociales doivent s'inspirer des sciences exactes pour réformer leur cadre théorique. Cela suppose l'autonomie du social, du politique et leur irréductibilité à une finalité autre que celles qui se définissent dans l'interaction des acteurs au sein de situations chaque fois singulières et historiques. Le modèle proposé par Gilles Paquet relève de l'ambivalence des théories de la gouvernance décrite dans la première partie de ce texte. En effet, le politique y revêt un sens diffus, il devient une forme, parmi d'autres, de gestion des ressources, il se dilue dans l'ensemble des procédures qui constituent le système global, ce qui en fait une sorte de variable plus ou moins semblable aux autres. En fait, le politique a un statut métasystémique, il ne saurait se voir conférer un sens intrasystémique, il est la résultante de l'interaction entre les diverses composantes du système au moins autant qu'un secteur déterminé marqué par les ressources mobilisables au sens politique *stricto sensu*. À un bout de la chaîne, la gouvernance semble se dissoudre dans un interactionnisme systémique et, à l'autre bout, elle devient, faute de reconnaître le rôle spécifique du politique, un simple fait de dysfonctionnement si l'ensemble ne parvient pas à engendrer un équilibre dynamique en son sein. Tel semble être le dilemme des pensées de la gouvernance. Celles-ci oscillent entre, d'une part, une version modeste qui consiste à présenter une nouvelle forme de gestion au sein d'organisations complexes (dont la politique de la ville et, plus globalement, la sociologie des organisations, etc.) et, d'autre part, une version synoptique et globalisante qui méconnaît la spécificité du politique, ses aléas, son rôle métadiscursif dans le discours global de l'organisation et qui, de ce fait, donne dans l'*ubris* d'une vision globalisante qui élimine le politique de la scène sous prétexte de l'insérer dans le schéma systémique d'ensemble.

Bibliographie

ARENDT, H., 1961, *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, (première édition anglaise, 1958).

BOLTANSKI, L. et L. THÉVENOT, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

CAILLOSSE, J., P. LE GALÈS et P. LONCLE-MORICEAU, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique? », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie.

CASTELS, R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

CASTORIADIS, C., 1996, *La montée de l'insignifiance. Les carrefours du labyrinthe IV (= MI)*, Paris, Seuil.

DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

GAUDIN, J.-P., 1997, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie.

GREMION, C., 1979, *Profession, décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

KHOSROKHAVAR, F., 1997, « Argenteuil, le Val-d'Argent : à Argenteuil, une mémoire dépossédée par les médias », dans *En marge de la ville, au cœur de la société : ces villes dont on parle* (collectif), Paris, L'Aube.

KOOINAN, J. (dir.), 1993, *Modern Governance, New Government/Society Interactions*, Londres, Sage.

LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, février.

LIVET, P., 1995, « Convention et rationalité limitée », dans J.-C. Passeron et L. Vérard-Varet, *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, EHESS.

MARCOU, G., F. RANGEON et J.-L. THIÉBAULT, 1997, « Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie.

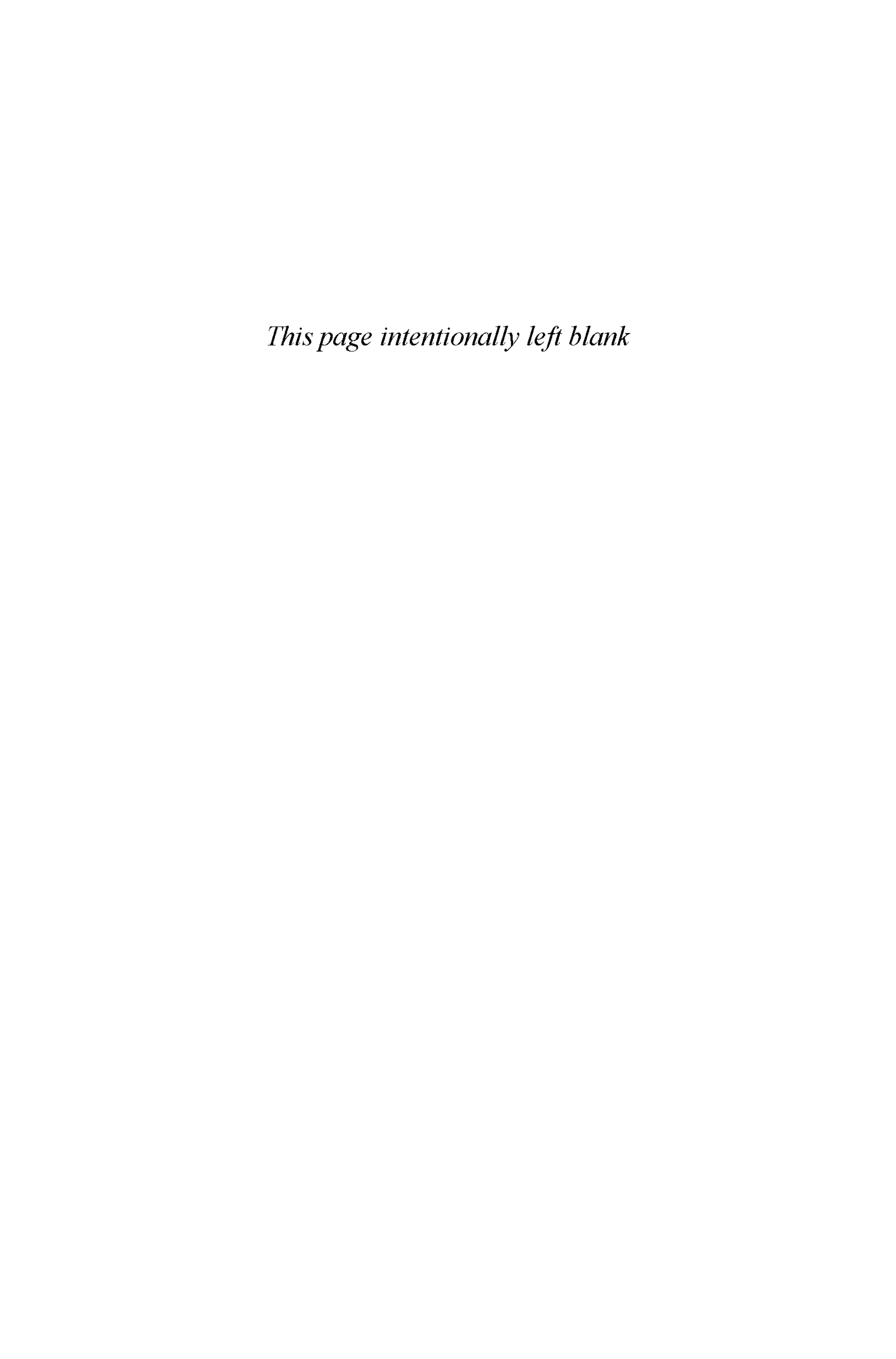
NAY, O., 1998, *La région, une institution*, L'Harmattan.

NOVARINA, G., 1997, « Les réseaux de politique urbaine : concurrences et coopération entre acteurs », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie.

PAUGAM, S., 1994, *La disqualification sociale*, Paris, PUF.

RUESMEYER, D. et T. SKOCPOL (dir.), 1996, *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.

SALAIS, R., 1997, « Action publique, gouvernance et conventions de l'État : éléments d'un problème », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie.



This page intentionally left blank

7

Gouvernance, participation et métarègle

JACQUES T. GODBOUT

L'idée de gouvernance circule depuis quelque temps dans les milieux des sciences politiques et administratives. Comment ne pas être sympathique à cette « manière de voir » (Paquet, 1998) par laquelle on s'oppose aux modèles mécanistes et on insiste sur l'apprentissage collectif, la souplesse, la subsidiarité. Mais comment ne pas être intrigué par ailleurs par cette conception de la prise de décision faisant appel à la métaphore des réseaux neuronaux et au modèle du clan, et proposant la participation comme métarègle. Pourquoi pas? Mais, en même temps, comment ne pas se remémorer que ces notions et ces principes, tous souhaitables en théorie , ont aussi montré à l'envi leurs effets pervers. Puisque « l'idéologie de la participation est suggérée comme métarègle » par Gilles Paquet, c'est à partir de cette proposition que j'envisagerai la gouvernance. Après avoir expliqué[1] pourquoi je ne crois pas que cette notion puisse constituer une métarègle des nouveaux systèmes de gouvernance que l'auteur appelle de ses vœux, je suggérerai que cette métarègle doit venir de la société elle-même dans ses dimensions communautaires qui dépassent la rupture moderne propre au marché et à l'État.

La réalité de la participation

La notion de participation sert à identifier toute manifestation des citoyens « ordinaires », de ceux qui n'ont pas de pouvoir. Cela n'est pas sans danger, dans la mesure où plus une société fonctionne mal, plus il y

a de probabilités, dans une démocratie, que le nombre de personnes qui manifestent et se manifestent augmente, et on peut ainsi facilement être entraîné à conclure que plus une société est en crise, plus elle participe, et qu'il est donc souhaitable qu'elle soit en crise ! On en arrive en outre à considérer toute manifestation d'opposition non seulement comme positive, mais aussi comme représentant un phénomène nouveau. Or, s'il existe bien de nouvelles formes de participation, il est difficile de considérer comme nouvelle toute forme de contestation du pouvoir : les groupes de pression, les lobbies et même les manifestations font partie intégrante de l'histoire de la démocratie représentative et ont été essentiels à sa conquête. Les critiques de la démocratie représentative qui tendent à limiter cette dernière au fait de voter tous les quatre ans oublient cette réalité. Il n'y a rien de nouveau dans tout cela.

Quelles sont donc ces nouvelles formes? Des études des expériences de participation considérées comme nouvelles au Québec et ailleurs m'ont amené progressivement à constater que la participation a conduit à un double déplacement. Le premier déplacement, c'est celui des citoyens vers ce qu'on peut appeler les producteurs de la société. On entend par là les membres de la société en tant qu'ils contribuent officiellement à la production, au PNB. Le mouvement de participation a accru le pouvoir des membres de la société en tant que producteurs et a aussi contribué à une certaine décentralisation dans ce domaine, autrement dit à un plus grand partage du pouvoir entre les producteurs, autant qu'à un accroissement du pouvoir de l'ensemble des producteurs sur la société. Un deuxième déplacement a trait au processus même de décision. Il s'agit d'un déplacement de la décision elle-même vers l'amont de la décision, que la plupart des auteurs désignent par le stade de l'élaboration de la décision. Illustrons brièvement ce double déplacement.

La participation a entraîné un déplacement du rôle des citoyens en tant que membres de la société vers une amplification de leur rôle en tant que producteurs, comme si souvent c'était le seul rôle qui avait vraiment de l'importance. J'emprunte ici la notion de producteur à Baechler qui, dans son monumental ouvrage sur la démocratie, la définit de la façon suivante : « J'entends par producteurs tous ceux qui contribuent à mettre à la disposition des consommateurs un bien ou un service » (1985 : p. 362). Donnons un exemple. Dans une étude du patronage, Vincent Lemieux (1991) se demande en échange de quoi la participation a été obtenue. Il avance l'idée qu'au Québec la participation des dernières décennies a beaucoup plus profité aux employés de l'État qu'aux résidants, qui profitaient plus du « petit patronage ». Ce dernier a été remplacé par la participation comme forme d'accès aux biens

politiques. Le bilan net semble être une concentration des biens politiques dans le « grand patronage » d'une part, chez les employés de l'État d'autre part, au détriment du citoyen souvent. Autrement dit, la participation a profité aux membres de la société dans leur rôle de producteurs, en tant que contributeurs au PNB[2].

Ce texte de Vincent Lemieux permet également d'illustrer un deuxième déplacement fondamental. Le patronage était un phénomène de participation à la mise en œuvre des décisions. Il a été remplacé par différentes formes d'implication (militantisme, consultation, etc.) qui déplacent toutes le processus en amont, vers le stade de l'élaboration de la décision. Mais c'est dans les domaines scolaire et des affaires sociales que ce déplacement et cette diminution du pouvoir apparaissent de la façon la plus évidente. Lorsqu'on met en perspective les structures de participation mises sur pied depuis 25 ans au Québec, on ne constate pas une plus grande répartition des pouvoirs, mais bien plutôt une compensation par une participation consultative pour un pouvoir décisionnel perdu. Après avoir enlevé leur pouvoir aux commissions scolaires composées de citoyens élus, on les dote de structures consultatives.

Ces cas de figure sont représentatifs de ce que nous avons constaté pendant plusieurs années de recherche sur la participation. Dans tous les cas, on assistait à une perte de pouvoir des citoyens au profit d'un pouvoir consultatif. Un double déplacement conduit à un accroissement du pouvoir des producteurs et, plus globalement, à une diminution du pouvoir des citoyens et à une concentration des pouvoirs.

Devant ce bilan, comment ne pas évoquer la thèse d'Hubert Guindon, selon laquelle la Révolution tranquille a consisté essentiellement en la montée des classes moyennes. Le mouvement de participation serait un élément de cette ascension, et le passage du « petit patronage » aux bénéfices accordés aux employés de l'État en représenterait alors le symbole. Cela n'est pas sans rappeler les analyses classiques de Merton sur le système du *bossism* dans les villes américaines et son remplacement par la prise du pouvoir des classes moyennes, avec comme conséquence des politiques qui sont beaucoup plus favorables à ces dernières.

L'idéal de la participation

Ce bilan ne convaincra nullement les adeptes de l'idéologie de la participation. On pourra toujours accumuler les expériences négatives de participation; ils pourront répondre avec raison qu'une idée n'est pas condamnable seulement parce qu'elle est mal utilisée et détournée de ses

fins. Sans nier la pertinence de cette explication sociologique, il est aussi nécessaire de proposer une interprétation plus politique de l'expérience de participation, en voyant s'il est possible de comprendre certaines des constatations négatives à la lumière de la théorie de la démocratie et du rôle que doit y jouer la participation. Autrement dit, ces résultats peuvent-ils s'expliquer en partie par l'idéal même de la participation et non uniquement par le fait qu'elle ait été détournée de ses fins par des acteurs dans le cadre d'une dynamique sociopolitique comme celle de la montée des classes moyennes?

La participation ne renforce pas toujours la démocratie. Elle peut même restreindre le champ de la représentation. Cette constatation va à l'encontre de la théorie ou de l'idéal participationniste qui pose comme postulat que toute participation est nécessairement souhaitable, qu'elle constitue nécessairement un ajout, un supplément à la démocratie représentative, qu'elle étend nécessairement le champ de la représentation politique. Si cela s'avère vrai dans plusieurs cas, cela est aussi faux dans d'autres. Et c'est donc sur ce résultat non prévu par les théoriciens de la participation qu'il faut se pencher en cherchant maintenant à le comprendre du point de vue de la théorie ou de l'idéal participationniste lui-même.

Pour bien comprendre la théorie participationniste, il faut déterminer à qui les tenants de cette théorie s'opposent. Les participationnistes s'opposent à ceux qu'ils qualifient d'élitistes. Ces derniers considèrent que la population n'est pas assez intelligente, compétente, informée, bref, qu'elle qu'en soit la raison, qu'elle n'est pas capable de participer vraiment aux décisions. Les élitistes croient que si le peuple se met à participer, si trop de monde s'en mêle, la démocratie elle-même est en danger d'anarchie; elle est en crise, pour reprendre le titre d'un ouvrage (Crozier, Huntington et Watanuki, 1975) qui a constitué pour les participationnistes une attaque de la démocratie.

Les participationnistes affirment au contraire que tous sont aptes à décider (ou doivent le devenir par l'éducation) et ils en concluent que tous doivent participer, ou en tout cas que la démocratie doit tendre vers cet idéal, qu'elle doit s'en rapprocher continuellement. Ils souhaitent que, dans une société, tous prennent part à toutes les décisions qui les concernent, sous toutes les formes possibles. C'est la base de la théorie participationniste, qui leur permet de déduire que tout ce qui se rapproche de cet idéal est un acquis pour la démocratie.

Deux hommes politiques français représentent parfaitement les deux thèses opposées. Mendès-France (1996), participationniste, affirme :

> La démocratie ne consiste pas à mettre périodiquement un bulletin de vote dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou à plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire, pendant 5 ans, pendant 7 ans. Elle est action *continuelle* du citoyen, non seulement sur les affaires de l'État, mais sur celles de la région, de la commune [...]. La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps. Le citoyen est un homme *qui ne laisse pas à d'autres* le soin de décider de son sort. Il n'y a pas de démocratie si le peuple n'est pas constitué de véritables citoyens, agissant constamment en tant que tel. (Je souligne.)

Inversement, Michel Debré (1984 : p. 170) déclare :

> La démocratie ce n'est pas l'affectation permanente des passions ni des sentiments populaires à la discussion des problèmes d'État. Le simple citoyen, qui est un vrai démocrate, se fait en silence un jugement sur le gouvernement de son pays et lorsqu'il est consulté, à date régulière, pour l'élection d'un député par exemple, exprime son accord ou son désaccord. Après quoi, comme il est normal et sain, il retourne à ses préoccupations personnelles, qui ont leur grandeur.

Ces deux conceptions classiques de la démocratie s'opposent depuis le XIXe siècle. La première a été soutenue par J. S. Mill; la seconde a été particulièrement bien défendue par Schumpeter. Or, pour les participationnistes, les constatations présentées plus haut sont troublantes : la participation a conduit souvent à moins de démocratie, et non à plus de démocratie. Elle a entraîné précisément l'effet que les participationnistes dénoncent : une diminution du nombre de personnes impliquées dans les décisions et une structure de décision dans laquelle le fossé entre ceux qui savent, les compétents, et les autres, en l'occurrence les participants, est plus grand que jamais, et où ces derniers ont moins de pouvoir que dans la structure que l'expérience de participation souhaitait précisément remplacer. Autrement dit, tout se passe comme si certaines expériences de participation se rapprochaient non pas de l'objectif des participationnistes, mais de la situation décrite et souhaitée par les élitistes.

Comment rendre compte de cet étrange effet pervers? Faut-il en déduire que les élitistes ont raison et que, comme l'affirme Debré, il faut que le peuple se contente de voter? Proposons l'idée suivante. Les participationnistes dénoncent avec raison cette coupure entre le peuple et

les élites. Mais à partir de la prémisse que tous sont aptes à participer, ils ont tort de conclure que tous doivent tendre à participer à toutes les décisions, et à tous les stades. À partir de cette même prémisse selon laquelle il n'est pas démocratique d'exclure la population « ordinaire », qu'il est illégitime d'opérer cette coupure, on ne doit pas en conclure que tous doivent participer à toutes les décisions à tous les stades, ou y tendre. Un tel idéal, dans le contexte de la démocratie représentative, entraîne nécessairement l'effet contraire : il diminue, au lieu d'accroître le nombre de participants. Pourquoi? Les participationnistes souhaitent la participation maximale de tous à toutes les décisions. Cela inclut bien sûr la décision qui consiste à choisir ceux qui exécuteront les décisions, les chefs, quel que soit leur pouvoir par ailleurs. Mais ils ne font pas de distinction entre cette dernière décision et les autres. Nous pensons que c'est là que réside la faiblesse de leur théorie.

Pour le comprendre, revenons à cette constatation que la participation est essentiellement un apport au stade de l'élaboration de la décision. Pourquoi un tel déplacement? Pourquoi l'idéal participationniste voulant que tous prennent part à toutes les décisions qui les concernent conduit-il à mettre ainsi l'accent sur le stade de l'élaboration? Parce que cet idéal provient du modèle de la démocratie directe. La démocratie directe consiste exactement en ceci : c'est un modèle dans lequel tous prennent part à la discussion, à l'élaboration de la décision jusqu'à ce que tous parviennent à un accord (Godbout, 1990). Ce modèle existait chez les Grecs, certes, mais aussi dans de très nombreuses sociétés archaïques (Baechler, 1985), et également dans de petites organisations à l'intérieur de nos sociétés. La démocratie directe est présente en fait dans toutes les instances où existe le droit de veto, soit le pouvoir d'un seul membre d'empêcher qu'une décision soit prise, mécanisme qui rend l'unanimité nécessaire. C'est effectivement le modèle le plus respectueux de tous les membres d'un ensemble quelconque, car, comme l'écrit Simmel : « Le principe que la minorité doit s'incliner signifie que la valeur absolue ou qualitative de la voix individuelle est réduite à celle d'une unité purement quantitative » (1987 : p. 566).

Il n'est donc pas étonnant que les sociétés modernes qui valorisent tant l'individu tendent vers ce modèle. Alors pourquoi celui-ci entraîne-t-il des effets pervers lorsqu'il est appliqué à la démocratie indirecte, au système de la démocratie représentative? Parce que la démocratie représentative consiste essentiellement dans un pouvoir de décision très particulier : celui de choisir les décideurs et de pouvoir les remplacer à intervalles réguliers et, de ce fait, de pouvoir les influencer de différentes manières lorsqu'ils sont « au pouvoir », comme on dit. Qu'implique ce

modèle de démocratie directe, c'est-à-dire de pouvoir sur l'élaboration de la décision, lorsqu'on le place dans le cadre de la démocratie représentative, où c'est plus le choix des décideurs qui est essentiel? Cela implique précisément que le choix des décideurs devient secondaire. Plus on prend part à la décision qui va être prise, moins le choix des décideurs a de l'importance. Or, qu'est-ce que le choix des décideurs? Ce n'est rien d'autre qu'une autre façon de nommer la démocratie représentative. La participation provoque un déplacement du lieu central d'exercice de la démocratie représentative. Ce lieu n'est pas le même dans les deux modèles. Choix des décideurs pour la démocratie représentative, élaboration des décisions pour la participation. Ce déplacement fait que les deux modèles ne sont pas complémentaires, ne se renforcent pas l'un l'autre constamment, comme le supposent les participationnistes, mais que, au-delà d'un certain seuil, ils peuvent se nier mutuellement. On en arrive donc à la conclusion qu'un des postulats de la théorie participationniste est faux : la participation n'est pas toujours un apport à la démocratie représentative. Elle peut en être une alternative.

Cela éclaire le fait que, mise en perspective, la participation est apparue comme une diminution de la démocratie chaque fois qu'elle a remplacé un mécanisme électif. Cela explique également qu'elle provoque un déplacement vers la participation des producteurs, puisque ce sont eux[3], presque par définition, qui sont les plus présents au stade de l'élaboration des décisions dans nos sociétés, des sociétés divisées en producteurs et en consommateurs. On peut donc conclure que, dans le cadre de la démocratie représentative, l'idée que tous participent à toutes les décisions à tous ses stades conduit non pas à une extension de la démocratie, mais à une limitation de celle-ci, et cela non pas à cause des raisons invoquées par les élitistes qui allèguent une incapacité quelconque de la majorité des citoyens à contribuer autrement que par leurs votes au gouvernement de leur société, mais en vertu des caractéristiques propres à la démocratie elle-même sous sa forme représentative.

Mais alors, pourrait-on rétorquer, pourquoi ne pas appliquer la démocratie directe aux sociétés industrielles, si elle constitue une forme supérieure de démocratie? Outre les raisons invoquées habituellement et valablement concernant la taille des sociétés industrielles, j'aimerais rappeler certaines caractéristiques des sociétés modernes qui rendent impossible le remplacement de la démocratie représentative par la démocratie directe (sur ce thème, voir aussi Godbout, 1990). Pour démontrer ce point, posons que toute société essaie d'éviter le plus possible le conflit entre ses membres. Or les deux sources de conflits internes potentiels majeurs d'une société sont la distribution et l'attri-

bution des biens et du pouvoir entre les membres d'une société. On peut donc penser, que par rapport à ce problème des conflits, la situation idéale, pour une société, c'est que les biens et le pouvoir soient attribués selon des règles fixes, immuables, que personne ne peut changer, et qu'ainsi chacun sache d'avance qu'elle est sa part de biens et de pouvoir. On peut imaginer que c'est ce que la plupart des sociétés essaient de réaliser et que c'est tout à fait raisonnable.

Cela ne préjuge en rien de ce que sera la distribution elle-même. Elle peut être très égale, mais aussi très inégale. Mais elle est fixe et fixée dans le temps. Elle n'est donc pas libre. Cela implique donc, même si la distribution est égale, qu'il n'y a ni démocratie, au sens du libre choix de ceux qui auront le pouvoir politique, ni marché qui suppose la liberté de la circulation des biens et de leur appropriation, ni liberté des rapports sexuels, car tout cela entraînerait nécessairement une grande inégalité. On est certes bien loin de la société moderne, et cet exercice met en évidence, soit dit en passant, que la valeur première de la société moderne n'est pas l'égalité, mais la croissance, la libération de la production de surplus qu'entraîne la liberté de circulation des biens.

Mais laissons de côté le problème du marché, de la libre circulation des biens, puisque ce n'est pas le sujet de ce texte. En ce qui concerne la distribution du pouvoir, si elle est préfixée, et en supposant qu'elle est répartie de façon relativement égalitaire, on obtient alors une situation qui permet que tous participent à toutes les décisions selon le souhait des participationnistes. Tous peuvent discuter les décisions jusqu'à un accord si cela n'entraîne pas de modification de l'attribution du pouvoir, si le pouvoir de chacun est fixé par ailleurs. Mais inversement, si, dans une société, l'attribution du pouvoir est libre, alors la décision la plus importante sera pour cette société de déterminer les règles selon lesquelles on accède au pouvoir. C'est la décision la plus importante, non seulement en soi, mais aussi parce qu'elle menace continuellement la société en contenant une possibilité de conflit majeur. La participation aux autres décisions est donc nécessairement secondaire dans une telle société.

C'est exactement le cas de la démocratie représentative, c'est-à-dire de la démocratie telle qu'on l'entend aujourd'hui : le libre choix des gouvernants effectué par l'ensemble des membres de la société et la possibilité permanente de remplacer ceux-ci. Dans ce contexte, la participation aux autres décisions est nécessairement limitée et doit être subordonnée à cette décision majeure. Autrement dit, si une société opte pour la démocratie représentative, elle ne peut pas en même temps étendre indéfiniment la participation de tous aux décisions elles-mêmes (aux décisions autres que celle de choisir ceux qui décident à la place des

autres) sans affecter, à terme, le mécanisme et l'importance du choix des décideurs. C'est pourquoi l'idéal des participationnistes, tel qu'il a été énoncé plus haut dans une citation de Mendès-France, est impossible, non pas pour les raisons avancées par les élitistes, mais à cause des caractéristiques essentielles de la démocratie représentative; non pas parce que les citoyens « ordinaires » seraient incompétents, incapables, etc. (je n'aborde pas ici cette question de la compétence des citoyens), mais parce que la participation mine la démocratie elle-même en affectant la décision la plus importante, qualitativement différente des autres : celle du choix des décideurs. Plus les décisions se prennent collectivement, moins le choix des décideurs devient important. C'est pourquoi la démocratie représentative et la démocratie participative se renforcent et se complètent jusqu'à un certain point seulement, à partir duquel au contraire l'une affaiblit l'autre. Il faut donc d'abord choisir ce que l'on privilégie : choix des décideurs ou choix des décisions. Les deux choix sont rationnels. Empiriquement, l'histoire et l'anthropologie permettent de constater que la première se rencontre presque seulement dans les petites sociétés ou les petites organisations et que la seconde semble convenir aux grandes sociétés. On constate aussi que, lorsqu'on veut appliquer la démocratie participationniste à ces grands ensembles, on trouve en fait un très petit nombre de personnes qui prennent les décisions sans avoir été choisies par l'ensemble pour le faire, et que seule la démocratie représentative permet à tous, dans ce contexte, de participer à au moins une décision, essentielle : celle de choisir ceux qui vont décider à leur place et sous leur surveillance, qu'ils peuvent remplacer et auxquels ils peuvent s'opposer, car lorsqu'on déplace le centre du système vers l'amont ou l'aval, la place est déjà occupée. C'est pourquoi la participation renforce la démocratie seulement lorsqu'elle est utilisée à l'intérieur des mécanismes de la démocratie représentative, et non à l'extérieur de ceux-ci. C'est pourquoi le mouvement participationniste, dans sa tendance idéaliste, conduit à une diminution et non à un renforcement de la démocratie.

La distinction entre l'élaboration de la décision et la décision elle-même est donc fondamentale. La participation aura toujours tendance à déplacer le système vers l'élaboration des décisions et la démocratie représentative vers le choix des décideurs. C'est pourquoi les projets de participation ont une tendance à exclure les élus. Sous cet angle, on peut se demander si la participation n'est pas une étrange utopie qui vise à sortir le politique du politique (ou de la politique, ou des politiciens), pour le rendre plus pur, à l'abri de la politicaillerie, des jeux de pouvoir, de tout ce qui est laid dans l'exercice du pouvoir. Avec le temps on s'est aperçu que, lorsqu'on sort le pouvoir du politique, on le confie en fait aux

administrateurs, aux professionnels, aux technocrates, aux permanents, et non pas au peuple. La participation doit rentrer au bercail et revenir au politique. En rejoignant son lieu naturel, elle cesse d'être une utopie de remplacement du politique. Une utopie qui oubliait que non seulement la démocratie représentative est le moins mauvais, et non le meilleur des systèmes de gouvernement, mais aussi qu'il y a un grand danger à chercher à en faire le meilleur. Cela entraîne le déplacement du centre du système de l'élu vers l'administrateur, des élus vers les nommés. Le rapport élu-citoyen est la clé de voûte de tout système de démocratie représentative. Si ce rapport n'est pas sain, solide, tout l'édifice risque de s'effondrer. En voulant déplacer la décision vers le stade de son élaboration, la participation déstabilise la démocratie. En considérant comme secondaire le lien élus-citoyens au profit d'une relation nommés-administrés, la participation, loin de l'augmenter, diminue en fait le nombre de ceux qui prennent part aux décisions, directement ou indirectement. Elle enlève le pouvoir aux électeurs pour le donner aux actifs, aux mobilisés, aux permanents, aux producteurs, rompant ainsi un équilibre fragile.

Aujourd'hui, la démocratie représentative est de nouveau à l'honneur. Cela est sain et ne peut que contribuer à remettre les choses à leur place. Mais ce n'est pas non plus sans danger. La participation incarnera toujours la mauvaise conscience du système. C'est son rôle, qu'elle joue fort bien à condition justement de rester à l'intérieur du système, de ne pas vouloir s'en retirer dans une utopie de remplacement par le meilleur gouvernement possible, par un système où tous prendraient part continuellement à toutes les décisions. Dans nos sociétés, nous sommes condamnés au « moins mauvais », mais nous pouvons cependant toujours tenter de rendre celui-ci encore moins mauvais. La participation est là pour montrer la nécessité, pour les citoyens, de ne pas se laisser endormir par les charmes de la démocratie représentative et l'illusion qu'elle donne de pouvoir abandonner le système à lui-même et vaquer à ses occupations, lesquelles ont certes toutefois leur importance, comme dit Debré (voir plus haut). C'est la face marchande de la démocratie – autre illusion, autre utopie –, située à l'opposé de l'utopie participationniste. C'est celle des élitistes qui, comme Debré, croient que la démocratie pourrait fonctionner comme le fait le marché à l'égard des consommateurs, qui consiste à penser que le citoyen peut se contenter de voter. Mais la démocratie, même représentative, n'est pas le marché. Autrement dit, le citoyen n'est jamais entièrement extérieur à « son » gouvernement; il n'est jamais à son égard comme un pur étranger, à la manière du consommateur dans le rapport marchand (preuve par

l'absurde : s'il le devient, la démocratie cesse d'opérer). On ne change pas de gouvernement et de communauté comme on change de voiture, quoi qu'en disent les tenants du néolibéralisme, du *public choice* et du « vote avec ses pieds ». C'est pourquoi ce pouvoir de retrait que possède le *consommateur* sur le marché, le *citoyen* en dispose dans une proportion beaucoup plus faible. Le citoyen doit donc « compenser » cette plus faible possibilité de retrait (d'« exit », dirait Hirschman) par autre chose. Cet ingrédient, c'est la participation, qui découle du fait que le citoyen est un membre du même ensemble que celui auquel appartiennent ceux qui le gouvernent.

Ce statut de membre n'empêche toutefois pas le citoyen d'être *aussi* relativement étranger à son gouvernement, de le juger comme s'il était extérieur à celui-ci. C'est ce qui distingue la démocratie représentative de la démocratie directe, dans laquelle tous sont des membres actifs et décisionnaires. La démocratie représentative est un système dans lequel la relation gouvernants-gouvernés échappe en partie au principe de la participation à un ensemble où tous sont des membres actifs et décisionnaires. Le droit à l'opposition – et donc à un certain type de retrait – est au cœur de la démocratie moderne et fonde les droits de la personne. Or la participation tend à restreindre ce droit au retrait et à l'opposition. Elle tend à le limiter au droit de « faire valoir son opinion ». S'il est vrai que la participation existera toujours, le danger qu'elle se transforme en instrument pour faire l'opposition et empêcher de changer les décideurs lorsqu'on n'en est plus satisfait sera donc aussi toujours présent. Le nécessaire mélange entre la mobilisation des citoyens et l'exercice de leur droit à l'opposition ne sera jamais un composé stable. La démocratie représentative doit constamment éviter le double piège des utopies participationniste et marchande (élitiste). Rien ne peut l'en prémunir, car elle est fondée sur des éléments des deux. La participation doit demeurer, mais elle ne doit jamais prendre la place de la représentation dans une société comme la nôtre. C'est à cette condition qu'elle contribuera à étendre le champ de la représentation politique.

Le troisième syndrome

La naïveté qui caractérisait l'attitude des années 1960 face à la participation n'est plus de mise. Les effets pervers que cette idée généreuse a trop souvent entraînés sont aujourd'hui reconnus. Cela étant admis, il est également vrai que la participation demeurera un ingrédient indispensable à la vie politique. Sans rejeter l'idée de participation, la conclusion qui s'impose est que celle-ci ne peut pas et ne doit pas

constituer la métarègle d'un système de gouvernance dans un régime de démocratie représentative sans entraîner des effets pervers et menacer éventuellement la démocratie elle-même. La participation comme idéologie appartient au syndrome de l'État et ne peut pas constituer un principe à part sans conséquences négatives importantes.

Devons-nous en déduire pour autant qu'il faille se passer de l'idée d'une métarègle et se contenter des deux systèmes existants que sont le marché et l'État ou, pour parler comme Jane Jacobs (1992), des deux syndromes que sont le principe horizontal du marché et le principe vertical de la hiérarchie? On ne peut ici qu'être entièrement d'accord avec Gilles Paquet pour rejeter cette approche dichotomique proposée par la célèbre urbaniste. Il doit exister un troisième principe englobant, une métarègle qui, sans remplacer les autres, en est le fondement et souvent le moteur. D'accord aussi pour affirmer que c'est dans la société (ce qu'en science politique on appelle la société civile) qu'il faut chercher cette métarègle, dans la dynamique des réseaux sociaux (que l'auteur aborde avec l'idée de clan), dans ce lieu où la société se régénère et permet aux autres systèmes de fonctionner. À la différence des sphères étatique et marchande, fondées sur la rupture moderne entre producteur et usager, gouvernants, et gouvernés, État et citoyen, la troisième sphère repose sur le principe communautaire de l'appartenance et fonctionne de manière réticulaire. On reconnaît de plus en plus aujourd'hui que, loin d'être un résidu du passé comme on l'a pensé aux plus belles heures de l'État-providence, le monde des réseaux sociaux est la véritable source du dynamisme social. Cette sphère existe parallèlement aux deux autres. Mais elle contient aussi la métarègle de l'ensemble des sphères, parce que c'est la sphère de la société tout simplement. Quelle est cette métarègle? Alors que le marché a comme règle l'équivalence et comme moteur l'intérêt, et que l'État a comme règle le droit (l'égalité) et comme moteur la justice, la sphère communautaire a comme principe la dette et comme moteur le don. Le principe du don ne signifie pas que « tout le monde est beau et gentil ». Il est d'ailleurs souvent plus dangereux et risqué d'adopter ce principe, et préférable de se replier sur les autres principes (la justice, chaque fois que le rapport est trop inégal et le marché lorsqu'on ne souhaite pas établir de rapports personnels). Mais tout en étant le moteur principal de la sphère communautaire, le don joue un rôle de métarègle dans tout système de gouvernance.

Il n'est pas possible de démontrer ce point dans le cadre de ce bref texte[4]; contentons-nous donc essentiellement de lancer cette idée en guise de conclusion. Évoquons tout de même en terminant la littérature abondante sur le dilemme du prisonnier et sur la confiance, qui montre

que l'intérêt ne suffit pas pour établir la confiance, élément fondamental de la sphère marchande (Cordonnier, 1997). On peut également illustrer cette proposition en examinant le problème du changement, central dans toute la littérature sur la gouvernance. Comment arrive le changement dans une organisation ou un système de gouvernance? Un sociologue des organisations comme Michel Crozier s'est longtemps penché sur ce problème du changement et de la capacité de changement des systèmes d'action organisée. Il n'est pas facile de comprendre le processus, que cette école de l'analyse stratégique définit comme une modification des règles du jeu qui conduit à des stratégies nouvelles, plus ouvertes. Mais comment cela se produit-il? Reynaud croit que, « pour qu'il y ait changement, il faut que les acteurs trouvent le force d'agir au-delà des stratégies et des règles établies » (cité par Kuty, 1998 : p. 259). D'où vient cette force? Une des sources importantes de celle-ci est le don qui fait en sorte que l'acteur déborde la seule référence stratégique et fait suffisamment confiance pour penser à autre chose qu'à se conserver. Il s'ouvre ainsi à un projet. Il s'ouvre aux autres et reconnaît leur liberté. Il accepte positivement la « zone d'incertitude » au lieu de chercher seulement à la réduire par peur de perdre, de se perdre. « Les gens ne vont pas faire ce qui les conduit à perdre », répète Crozier avec raison (Pavé, 1994). Mais, en même temps, Crozier cherche à les amener sur un terrain où ils auront suffisamment confiance pour risquer de perdre, un terrain où ils feront une sorte de saut quantique dans l'inconnu vers « de meilleurs jeux humains » (*better human games*), au lieu de s'enfermer dans le statu quo protecteur qui maintient la survie et la routine. Ils « posent un geste », celui qui conduira l'autre à faire de même et qui entraînera des changements dans les règles du système. C'est un geste de don, une métarègle qui permet de changer les règles. Le don est un moteur important du changement, comme Crozier (1975) le reconnaît lui-même par ailleurs à propos de certains actes héroïques :

> *Solitary commitments and sacrifices to causes that do not bring relational rewards are very unusual. But they do exist. They may be understood as means of innovation. One will be appealing in that case to a higher degree relational construct as well as to values. [...] They were helping to build better human games and they had a chance to success* (p. 11-12).

Il s'agit d'étendre ce raisonnement à des comportements non héroïques et beaucoup plus banals, à un petit cadeau, à la poignée de main donnée sans arrière-pensée, pour franchir le pas et croire que tout système d'action a besoin de ces gestes non stratégiques, particulièrement pour introduire le changement dans les règles du jeu.

Si le modèle stratégique est adéquat pour discerner les blocages de l'organisation, le principe du don est nécessaire pour rendre compte du processus de déblocage de la situation. C'est pourquoi il est essentiel pour comprendre le changement. On l'a observé dans certains organismes publics comme les CLSC et dans la collaboration qui s'établit à un certain moment entre les organismes du milieu après de longues périodes de conflit et de blocage. Cela se produit au moment où le personnel du CLSC cesse d'être principalement stratégique, met en suspens, entre parenthèses la pensée stratégique, lâche prise et fait confiance aux autres, cesse de les voir comme des moyens pour ses fins et s'intéresse à eux en eux-mêmes. C'est la logique du don, opposée à celle de la rationalité instrumentale. C'est de cette façon qu'on passe à des jeux de qualité supérieure, à une gouvernance supérieure, quelle que soit la sphère de la société. C'est pourquoi le don constitue la métarègle des systèmes de gouvernance.

Notes

1. Cette section est une nouvelle version d'un texte publié en 1991 et intitulé : « La participation politique : leçons des dernières décennies ».

2. Ce qui ne signifie évidemment pas que les employés de l'État ne sont pas par ailleurs également des citoyens.

3. Est-il nécessaire de préciser que les catégories utilisées ici de pro-ducteur et de citoyen ne renvoient pas à des groupes concrets, mais à des statuts, à des rôles remplis par les membres d'une société. Un producteur est aussi un citoyen. Mais tous les citoyens ne sont pas des producteurs (retraités, etc.).

4. Cette idée est développée dans Godbout (1998) et dans Godbout et Caillé (1992).

Bibliographie

BAECHLER, J., 1985, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy.
DEBRÉ, M., 1984, « Ces princes qui nous gouvernent », cité dans *Daedalus*, hiver.
CORDONNIER, L., 1997, *Coopération et réciprocité*, Paris, Presses Universitaires de France.
CROZIER, M., s.d., « The Relational Boundaries of Rationality », inédit.

CROZIER, M., S. P. HUNTINGTON et J. WATANUKI, 1975, The Crisis of Democracy, New York University Press.

GODBOUT, J. T., 1987, *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal.

GODBOUT, J. T., 1990, « Démocratie directe et démocratie représentative : à propos de *Démocraties* de Jean Baechler », *Revue du MAUSS*, n° 7, p. 15-28.

GODBOUT, J. T. (en coll. avec Alain Caillé), 1992, *L'esprit du don*, Paris, La Découverte / Montréal, Boréal.

GODBOUT, J. T., 1998, « Homo donator vs homo œconomicus », *Revue du MAUSS*, n° 2, p. 261-282.

GODBOUT, J. T., M. LEDUC et J.-P. COLLIN, 1987, *La face cachée du système*, Québec, Les Publications du Québec, rapport présenté à la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux.

GUINDON, H., 1990, *Tradition, modernité et aspiration nationale de la société québécoise*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

HIRSCHMAN, A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

JACOBS, J., 1992, *Systems of Survival*, New York, Random House.

KUTY, O., 1998, *La négociation des valeurs*, Bruxelles, DeBoeck Université.

LEMIEUX, V., 1991, « La participation et les partis politiques », dans J. T. Godbout, *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 41-55.

MACPHERSON, C. B., 1985, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Boréal.

MENDÈS-FRANCE, P., 1966, *La république moderne : proposition*, Paris, Gallimard.

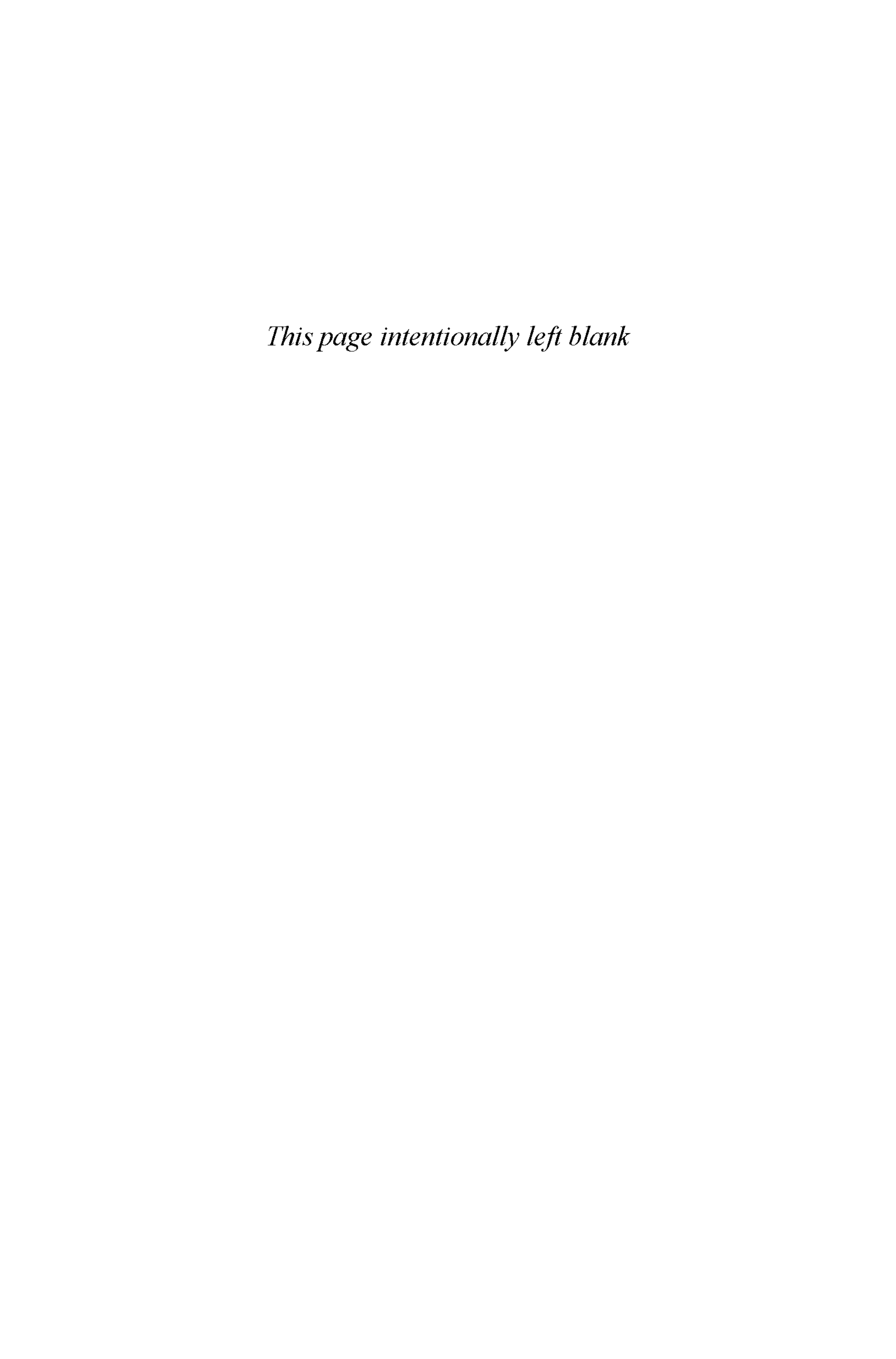
MILL, J. S., 1972, *Utilitarianism. On Liberty and Considerations on Representative Government*, Londres, Everyman's Library.

PAVÉ, F., 1994, *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Paris, Seuil.

PAQUET, G., 1998, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », colloque France-Canada « Gouvernance et démocratie », Université d'Ottawa, 2 et 3 octobre 1998.

SCHUMPETER, J., 1979, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.

SIMMEL, G., 1987, *Philosophie de l'argent*, Paris, Presses Universitaires de France.



This page intentionally left blank

8

Gouvernance et décentralisation : abeilles enthousiastes et séparation des fonctions

JEAN LAPONCE

Je suis de ces politologues qui présument que toute société est créatrice de hiérarchie. Lorsque cette hiérarchie attendue ne me saute pas aux yeux, je la cherche à la loupe. Cela dit, je sais bien que l'asymétrie des rapports entre individus et entre institutions n'est que l'un des fils d'une trame sociale qui change constamment sous les effets de la communication, de la compétition, de la coopération et du conflit qui lient l'ensemble des acteurs sociaux, ne serait-ce que pour la création, le maintien et le renversement des hiérarchies.

Entre la notion de gouvernement, plus spécifiquement politique et « verticale », et celle de gouvernance, plus englobante et plus « horizontale », je ne vois donc pas d'antagonisme; à condition cependant que la seconde ne soit pas utilisée pour évacuer la première ou la cacher sous un euphémisme égalitaire[1]. Heureusement, Gilles Paquet ni ne cache ni n'euphémise; et je souscris dans l'ensemble à son utilisation de la notion de gouvernance.

Mes commentaires seront donc moins des critiques que des réflexions, que je présenterai en deux parties. La première – immédiate, intuitive, un peu brouillonne, car elle est réaction du cerveau droit – a pour titre « l'abeille enthousiaste ». La seconde – plus réfléchie, plus abstraite, se prêtant mieux aux références livresques, car elle est élaboration du cerveau gauche – a pour titre « Talcott Parsons ».

L'abeille enthousiaste

Dans la boîte de la figure 1 de la communication de Gilles Paquet, la « boîte à Boisot », nous voyons ou imaginons voir se joindre, ou essayer de se joindre, des mains visibles, des mains cachées et des mains invisibles – mains visibles de la bureaucratie, mains cachées du clan et mains invisibles du marché. Nous voyons s'y joindre aussi des systèmes ouverts et des systèmes clos, des systèmes égalitaires et des systèmes hiérarchiques, des structures de type biologique et des structures de type architectural, des institutions aux frontières fixes et des institutions aux frontières changeantes. Ce mélange dit bien la spécificité de la gouvernance par rapport au gouvernement. C'est donc une boîte qui me satisfait. Mais une boîte est une boîte, c'est un système clos, un espace enfermé dans trois dimensions. L'esprit d'ouverture que souffle la notion de gouvernance invite à ce que nous ouvrions cette boîte, à ce que nous jouions avec.

Je me suis donc demandé ce qu'il faudrait ajouter aux trois axes du modèle pour en faire une boîte à quatre dimensions. Et, à ce point, m'est venue en mémoire l'histoire de l'abeille enthousiaste que rapporte Kelly (1994) dans son ouvrage à la gloire des systèmes ouverts et biologiques.

Kelly décrit l'essaimage d'une colonie d'abeilles. Je m'étais imaginé – déformation de politologue – que la reine avait un rôle de décideur. Sinon en tête de l'essaim migrateur, je l'imaginais recevant des renseignements et donnant des ordres, ou du moins contribuant à la décision. Non, sa fonction est purement de reproduction. À la recherche d'un nouveau gîte, l'essaim envoie des éclaireurs dans toutes les directions et ces éclaireurs reviennent à leur point de départ pour décrire, sous forme de danse, l'endroit où l'on pourrait se poser. Or, ce message, très abstrait, très codifié, donc dans le coin gauche du haut de la boîte à Boisot, est transmis avec un enthousiasme plus ou moins grand. Et, apparemment, plus l'enthousiasme est grand, plus grand est le nombre d'abeilles tentées de se rendre aux avis donnant direction et distance. L'essaim est alors tiraillé dans des directions contraires, et c'est l'abeille la plus enthousiaste qui emmène ses sœurs.

Si l'on distingue l'emballé de l'emballage, un message peut donc être à la fois très abstrait et très concret, très rationnel et très émotif. D'où l'utilité, peut-être, d'ajouter au modèle Paquet-Boisot la dimension de l'enthousiasme, un axe du chaud et du froid à la McLuhan.

Lorsque l'on décentralise un système, est-ce que l'on accroît l'enthousiasme? Si l'on fait monter l'enthousiasme, donc la température

associée au message, est-ce que l'on en facilite la transmission? À quel point y a-t-il risque de surchauffe? Que faire quand trop d'enthousiastes ont trop de messages divergents?

La bonne gouvernance veut que l'on dispose de mécanismes régulateurs du chaud et du froid. Dans une université, par exemple, on accroît généralement l'enthousiasme si l'on décentralise pour ce qui est des chercheurs. Mais, s'il y a surchauffe, on crée des comités. Ce dernier mot me fait réaliser combien je sympathise avec l'abeille enthousiaste de Kelly, mais cette sympathie est tempérée cependant par une interrogation à laquelle Kelly n'a pas réponse : L'abeille enthousiaste a-t-elle fait le bon choix?

Peut-on dire que la décentralisation soit une bonne chose? Dans l'abstrait, évidemment, nous ne saurions nous prononcer. De même qu'une voiture doit pouvoir se déplacer en marche avant et en marche arrière, un système social doit pouvoir, selon les besoins, jouer sur la centralisation et la décentralisation. Or, n'y a-t-il pas tendance parmi les adeptes de la gouvernance à privilégier la décentralisation, à en faire un drapeau à couleurs idéologiques[2]?

À ce point, j'en appelle à Talcott Parsons.

Talcott Parsons

Le Talcott Parsons auquel je me réfère est celui de ses derniers ouvrages consacrés à l'évolution des sociétés, ouvrages qui invitent à mettre en rapport la décentralisation et la division des fonctions.

Parsons (1966) reprend la notion de la division du travail qui, de Smith à Durkheim, avait guidé la réflexion sociologique et économique du XIX[e] siècle, après avoir guidé la réflexion religieuse des siècles passés, pour la hausser à un niveau d'agrégation sociale plus élevé. La dynamique du changement se trouve, dit-il, non seulement dans la division du travail, qui opère dans le court terme, mais aussi dans la séparation des fonctions de base d'une société, séparation qui s'inscrit dans la très longue durée.

Dans une société dite primitive, note Parsons, les fonctions économique, politique, religieuse, et culturelle sont confondues; elles sont régulées par les mêmes institutions. En termes contemporains, gouvernement et gouvernance sont identiques. Or, au cours d'une longue évolution qui mène jusqu'à la société moderne, ou postmoderne comme l'on dit imprudemment, les fonctions de base vont se séparer. L'économique, le religieux, le politique et le culturel vont devenir autonomes. Pas indépendants, mais autonomes.

Lorsque j'étais étudiant, il était fréquent qu'on nous présente la Révolution française comme ayant sa suite dans la révolution russe de 1917, la seconde ayant étendu la logique égalitaire de la première du champ politique à ceux de l'économique, du social et du culturel. L'analyse parsonienne affirme que cette ressemblance n'est que superficielle et que, fondamentalement, les deux révolutions sont à l'opposé l'une de l'autre (Laponce, 1992). La Révolution française avait hâté la séparation en cours du politique, du religieux et de l'économique. La révolution russe, adoptant une stratégie perdante de société primitive, fusionnait à nouveau ce qui était en train de se séparer.

Pourquoi la solution russe était-elle dysfonctionnelle, et la solution française fonctionnelle? Simplement parce que la séparation des fonctions de base permet à chacune de ces dernières de s'organiser selon des logiques différentes. La logique de l'économie peut être le profit, la logique du politique la sécurité ou l'égalité, la logique du religieux la soumission à une autorité transcendante, et la logique de la culture ou bien la reproduction de traditions populaires ou bien, au contraire, la nouveauté étonnante et le plaisir des sens.

Après ce détour en compagnie de Parsons, revenons à notre propos sur la décentralisation.

Il s'opère, au Canada comme dans d'autres démocraties industrielles (Elazar, 1996; Philip et Soldatos, 1996; Laponce, 1997), notamment dans les pays de l'Union européenne, une dissociation de deux fonctions de base, non prévue par Parsons, mais qui s'inscrit dans la logique de son modèle évolutif : la dissociation de la fonction sécuritaire d'avec la fonction de solidarité nationale. Le mouvement qui menait l'État et la nation sinon à fusionner, du moins à se rapprocher l'un de l'autre, a été inversé. Cette dissociation s'opère en Europe de l'Ouest avec beaucoup de succès, au Canada avec beaucoup de résistance et sans réussite majeure.

Dans le cas du Canada, je dis donc oui à la décentralisation lorsqu'elle a pour effet de découpler les fonctions économiques et politiques d'une part, les fonctions de sécurité et de solidarité d'autre part, de découpler notamment les fonctions de sécurité (militaire et sociale) des fonctions de solidarité nationale. Pour ce faire, il convient d'aller bien au-delà de la reconnaissance d'espaces identitaires multiples, ces espaces essentiellement psychologiques dont parle Charles Taylor (1997). Il faudrait restructurer de façon très fondamentale le système politique canadien pour lui permettre de passer d'un fédéralisme de régions à un fédéralisme de nations, ou du moins d'obtenir la cohabitation de ces deux types de fédérations (Resnick, 1991; Laponce, 1997). Mais cette

dissociation de fonctions diverses ne signifierait pas la décentralisation tous azimuts. Décentraliser la fonction nationale s'impose si l'on veut donner aux Québécois et aux autochtones, ainsi qu'à d'autres nations qui éventuellement le désireraient, les pouvoirs dont ces nations ont besoin pour affirmer leur identité et protéger leur langue et leur culture. Mais décentraliser le pouvoir militaire n'aurait pas de sens, et décentraliser la fonction de sécurité sociale serait sans doute une erreur. Découpler des fonctions telles que l'économie et la culture, par exemple, peut permettre de prendre assise sur des principes différents et de penser que, selon le domaine considéré, le grand est ou bien beau et bon, ou bien vilain et maléfique.

Cela nous ramène à la boîte à Boisot. Que se passe-t-il lorsque des mains qui devraient se joindre, qu'elles soient cachées, visibles ou invisibles, ne veulent pas le faire? Que se passe-t-il lorsque des mains qui devraient lâcher prise ne veulent pas abandonner leur étreinte? Que nous apprend la gouvernance dans ces cas si ce n'est que le système est mal en point et que, pour mettre les choses en ordre, on fondera ses espoirs sur l'intervention d'une autorité contraignante qui, par ingénierie sociale, obtiendra que se défassent les liens néfastes et que se joignent les mains qui devraient se joindre. Le bon gouvernement est alors celui qui sait où et quand intervenir, où et quand rester sur la touche. On dit souvent que l'État disparaît. S'il disparaissait avec 30 à 40 % du revenu national brut, ce serait un voleur de grande taille invisible. Non, l'État, au sens d'autorité politique suprême, ne disparaît pas; il se fait multiforme, s'infiltre dans le local et l'international, et fait, par l'intermédiaire de fonctions autres que la fonction politique, ce qu'il ne saurait bien faire de lui-même. Mais il garde, cependant, lors même qu'il n'intervient pas, un droit de regard et d'intervention. Passer de la notion de gouvernement à celle plus englobante de gouvernance, ce n'est pas amoindrir le politique ou l'État, c'est, au contraire, permettre de mieux voir le rôle essentiel que l'un et l'autre continuent de jouer, souvent par mains cachées et par mains invisibles.

Notes

1. C'est ainsi que *student government* devient *student governance*, même en l'absence de changements de structures et de pratiques.

2. Pour une analyse de l'interprétation que les chercheurs donnent du passage du gouvernement à la gouvernance des municipalités, voir Andrew et Goldsmith (1998).

Bibliographie

ANDREW, C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond? », *International Political Science Review*, vol. 2, p. 101-119.

ELAZAR, D., 1996, « From Statism to Federalism : A Paradigm Shift », *International Political Science Review*, vol. 4, p. 417-429.

KELLY, K., 1994, *Out of Control : the New Biology of Machines, Social Systems, and the Economic World*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.

LAPONCE, J. A., 1992, « Canada, Switzerland, and Talcott Parsons », *Queen's Quarterly*, p. 267-299.

LAPONCE, J. A., 1997, « Comment conjuguer le Québec et le Canada », dans D. M. Haynes (dir.), *Le Canada peut-il encore survivre?*, Toronto University Press, p. 67-81.

PARSONS, T., 1966, *Societies : Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall.

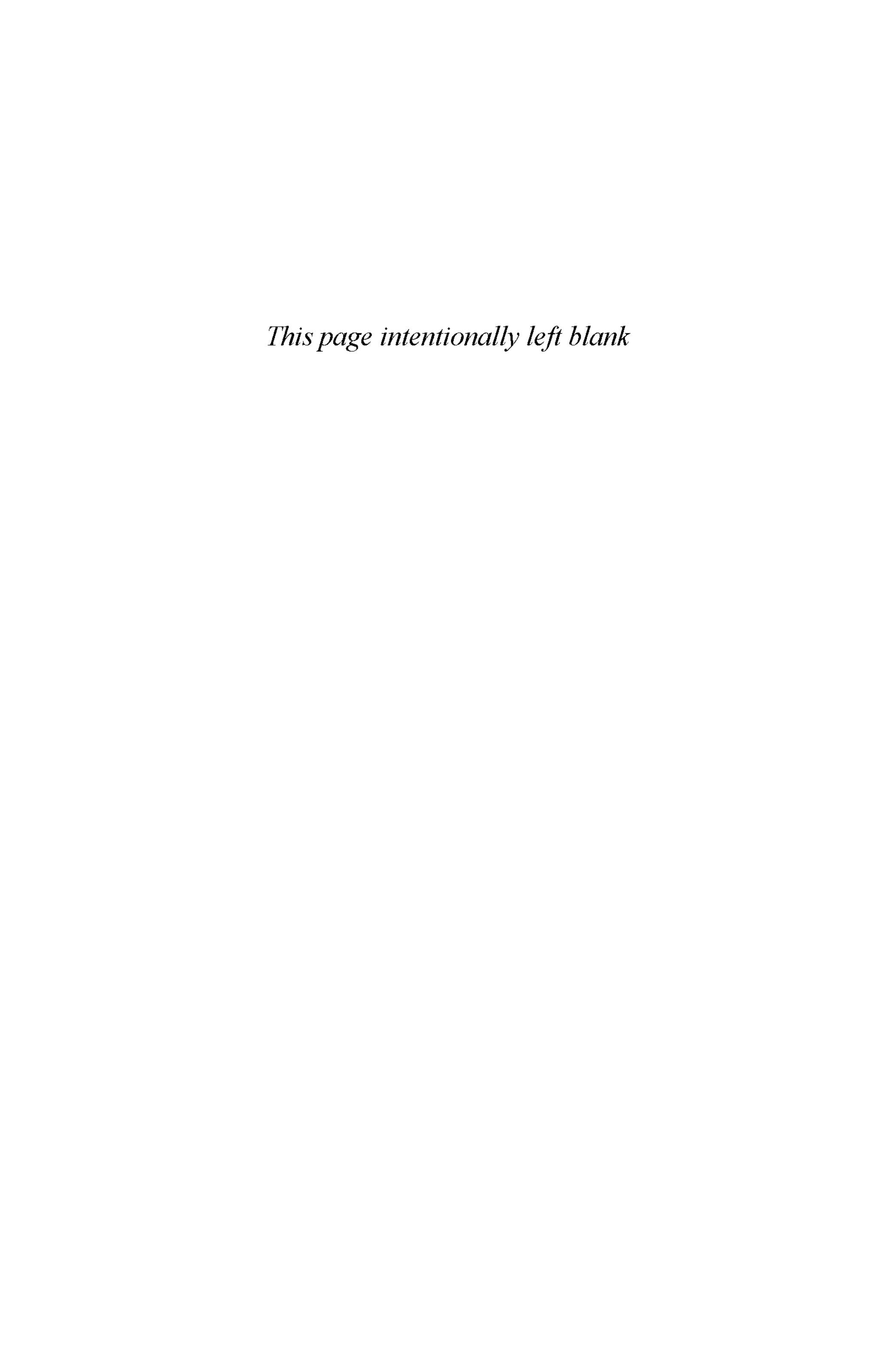
PHILIP, C. et P. SOLDATOS (dir.), 1996, *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant.

RESNICK, P., 1991, *Toward a Canada-Quebec Union*, Montréal, McGill-Queens University Press.

TAYLOR, C., 1997, « Deep Diversity and the Future of Canada », dans D. Haynes (dir.), *Le Canada peut-il encore survivre?*, Toronto University Press, p. 29-37.

Quatrième partie

Gouvernance et nouvelles pratiques démocratiques



This page intentionally left blank

9

Gouvernance et démocratie dans la société neuronale

JEAN-GUY BELLEY

L'homme est animal enfermé à l'extérieur de sa cage.
Il s'agite hors de soi.

Paul Valéry, *Moralités*

1. Le contrat social, prise 2

Dans sa version républicaine la plus pure, celle de la Révolution française de 1789, l'idéal moderne de la démocratie se conçoit à travers le face-à-face d'une société civile expurgée de tous les groupements qui divisent les individus et d'une société politique condensée dans un État souverain exerçant la plénitude de son mandat à l'abri des courtisans et des puissances occultes qui font écran entre le peuple et ses mandataires officiels. À la signature du contrat social fondateur de l'ordre démocratique comparaissent, d'une part, les « individus en petit », réunis dans la masse indistincte des citoyens égaux en droit, d'autre part, l'« individu en grand », l'État dépositaire de la volonté commune, investi de toute la puissance nécessaire à l'imposition des lois d'intérêt général, et seul détenteur de la prérogative de contrainte inconditionnée sous la réserve essentielle de se soumettre lui-même au règne du droit, à la loi fondamentale de la nation, aux droits imprescriptibles de l'homme. Aucun

groupement particulier, pas même les collectivités locales qui sont appelées à se transformer en créatures de l'État central, n'est convoqué. Dans le régime démocratique qui s'institue, les corporations de métiers, les guildes de marchands, les ordres religieux, associatifs ou philanthropiques, seront considérés avec méfiance et strictement contrôlés, sinon réprimés. L'expérience aurait montré que les groupes organisés sont les plus sûrs ferments des privilèges incompatibles avec l'égalité des droits, des coalitions qui entravent le progrès des libertés individuelles et des factions qui contaminent le sens civique.

La nouvelle gouvernance à laquelle se réfère le professeur Gilles Paquet lui permet d'esquisser les grandes lignes d'une démocratie radicalement différente de ce modèle républicain (Paquet, 1998). La société civile s'y conçoit comme un ensemble d'organisations hautement réflexives, évoluant en souplesse dans un environnement essentiellement changeant, liées par des contrats moraux, rompues à la dynamique du réseau et du forum de concertation, convaincues que la réussite de leurs stratégies tient à leur capacité de pratiquer en elles-mêmes et entre elles le partage des informations, et unies par une même éthique générale du bien et de l'interdépendance. L'image de la société politique n'est pas dessinée explicitement, mais on comprend que l'État devient lui-même un réseau d'organisations soumis aux exigences de l'apprentissage collectif, de la décentralisation du pouvoir et de l'interconnexion avec ses partenaires de la société civile. Dans une démocratie de participation qui renonce à la transcendance du pouvoir de l'État, la synergie des fonctions politique, économique et sociale est telle que l'idée même d'une séparation entre la sphère privée et la sphère publique ainsi que la nécessité logique d'un contrat fondateur pour les réunir perdent leur pertinence. L'État n'est plus le cerveau qui commande souverainement aux instances de l'économie et de la société. Il est un centre nerveux parmi d'autres, au service d'un ordre global auquel il contribue en lui fournissant les informations que sa position particulière lui permet de capter plus sensiblement que les autres, en exerçant les fonctions de contrôle ou de service que ses attributs lui permettent d'accomplir plus efficacement. D'autres centres nerveux relevant de la sphère du marché ou du monde civique fournissent des informations et exercent des fonctions inaccessibles à l'État ou incompatibles avec son statut. Au stade de la modernité avancée, la société se conçoit comme un être collectif en situation d'apprentissage permanent, contraint d'organiser au mieux la synergie de tous ses centres nerveux. Les groupes, les organisations et même les clans ne menacent plus l'éthos démocratique. Rompus à la discipline de l'interconnexion interne et externe, ils deviennent les

antennes et les unités motrices d'une société neuronale condamnée à l'hyperréflexivité.

J'ai conscience de proposer ici une métaphore de la démocratie qui va bien au-delà de l'esquisse dessinée par le professeur Paquet. Cette extrapolation me paraît toutefois dans la ligne d'un texte de réflexion qui s'appuie sur la théorie des organisations et se réfère aux neurosciences pour servir de point d'ancrage à un colloque sur le thème « Gouvernance et démocratie ». L'image d'une société neuronale fondée sur l'interdépendance participative de l'État et des organisations du marché ou du monde civique me paraît en outre confortée par certaines correspondances frappantes entre les idées exposées par le professeur Paquet et celles qui s'expriment de plus en plus dans le cercle – le clan? – des théoriciens du droit postmoderne. Le paradigme de l'apprentissage collectif trouve au surplus une confirmation substantielle dans les données empiriques d'une recherche de sociologie du contrat en milieu industriel que j'ai réalisée au cours des dernières années. L'essentiel de mon propos consistera à mettre en évidence ces correspondances théoriques et empiriques en signalant au passage les nuances que la théorie générale du droit et la sociologie du contrat me paraissent suggérer. Je conclurai sur une note plus critique en affirmant qu'il y a de bonnes raisons d'entretenir à propos du nouveau paradigme de la gouvernance une vision moins optimiste que celle adoptée par l'auteur de ce texte très stimulant.

2. La gouvernance par l'apprentissage collectif

Le professeur Paquet fonde sa réflexion sur la conviction que le remplacement de l'ancien paradigme mécaniste par le paradigme de l'apprentissage collectif en théorie des organisations autorise une nouvelle façon de concevoir plus largement le marché, la société civile et l'État, dans leur fonctionnement interne et dans la dynamique de leurs interactions. La théorie de l'« organisation apprenante » (Senge, 1990; Dionne et Roger, 1997) serait transposable au niveau de la société globale. Le nouveau paradigme de la gouvernance mènerait à une connaissance plus réaliste des dynamiques actuelles de l'action collective et à la conception de modèles prescriptifs mieux accordés aux exigences d'un monde complexe dont l'évolution est rapide, constante, indéterminée et irréversible.

Pour traduire en une image, simplifiée mais expressive, la nouvelle construction théorique de l'organisation et de la gouvernance, on pourrait dire que le modèle de référence est désormais celui de l'école plutôt que celui de l'armée. Empressons-nous d'ajouter que la nouvelle

gouvernance se réclamerait de l'école alternative, à pédagogie ouverte, plutôt que de l'école traditionnelle, de même que l'ancienne gouvernance trouvait son modèle dans la discipline héroïque de l'armée prussienne et non dans la fibre morale douteuse des armées de notre fin de siècle!

Dans la nouvelle façon de voir l'ordre interne des organisations et des sociétés, l'éthique pédagogique du partage du savoir s'impose à la logique hiérarchique du contrôle de l'information. Les autres organisations du marché ou de la société ne sont pas des entités concurrentes ou hostiles dont il faut se tenir à bonne distance en préservant jalousement ses secrets. Elles sont plutôt des unités d'action engagées dans une même lutte pour la survie et le développement, ce qui crée une solidarité objective avec elles. Elles ont des aptitudes particulières et disposent d'informations différentes, ce qui justifie qu'on établisse avec elles des relations amicales vouées primordialement au transfert des connaissances et du savoir-faire.

Le remplacement de la vision militaire des choses par la vision pédagogique constitue la clé de voûte du nouveau paradigme de la gouvernance. Dans un monde complexe pétri d'incertitude, l'ordre repose sur la combinaison et la réconciliation des stratégies d'acteurs multiples. L'ensemble évolue sans maître, sans autorité capable de gouverner souverainement, car aucune instance ne peut s'assurer le monopole et l'usage optimal d'une information pléthorique et constamment renouvelée. Seul l'apprentissage collectif peut assurer le ressourcement des connaissances, la mise en œuvre effective des plans d'action, l'aptitude au métissage cognitif et normatif qui entretient simultanément une certaine cohérence identitaire et une sensibilité significative à tout ce qui change dans l'environnement. L'ouverture aux autres, l'engagement authentique davantage que le respect ritualiste des règles, la concertation fondée sur la persuasion plutôt que sur la force, les rapports de partenariat au lieu des liens de subordination, l'éthique de la participation pour le progrès collectif de préférence à la morale de la revendication autonomiste, insufflent dans l'organisation et la société l'atmosphère pédagogique de la seule gouvernance qui reste possible.

On ne peut s'empêcher d'être frappé par la similitude fondamentale du paradigme de la gouvernance esquissé par le professeur Paquet avec les thèses majeures des théoriciens du droit qui prétendent comprendre et influencer les transformations de la régulation juridique dans les sociétés parvenues au stade de la modernité avancée ou de la postmodernité. La règle de droit n'est plus ce qu'elle était. Elle enregistre l'évolution de la société plus qu'elle ne s'y oppose. Elle incite à souscrire à un idéal et subventionne le ralliement plus qu'elle n'interdit et ne punit.

Elle s'élabore et s'applique avec la souplesse des mesures négociées plutôt qu'avec la rigueur de l'ancien droit impérial. Elle se moule dans les interstices de l'application quotidienne des politiques publiques. Elle réhabilite les règles générales des anciennes codifications au nom de leur aptitude à se voir conférer un sens précis et évolutif dans l'action des premiers intéressés plutôt que dans les énonciations formelles des autorités. Elle est le langage privilégié d'un « État propulsif » qui a cessé d'être gendarme, d'un droit « souple et flou » qui ne prétend plus s'imposer en toute rigueur (Morand, 1991)[1].

Cette évolution de la technique juridique contemporaine trouve un renfort théorique dans les thèses générales du pluralisme juridique, de l'internormativité et du droit réflexif. La première invite l'État à reconnaître qu'il n'a pas le monopole du droit, ni sur le plan national où les organisations partagent avec lui le pouvoir d'énoncer des règles formelles, ni sur le plan mondial où le concert des États-nations est loin d'épuiser le spectre de toutes les instances de régulation[2]. En deçà comme au-delà de l'État, l'avenir de la régulation juridique passerait par le dialogue constructif de tous les discours de pouvoir qui se réfèrent au code spécifique du droit, le code légal/illégal (Teubner, 1992). La thèse de l'internormativité ajoute à la complexité de cette régulation une dimension considérable. Elle rappelle qu'aucune légalité officielle, quelle que soit la vigueur de ses prétentions à la souveraineté, ne parvient jamais à s'imposer comme la seule forme de contrôle social et comme l'instance décisive de la production culturelle du sens et de la légitimité des actions. Les normativités anciennes (religion, morale, mœurs, etc.) et nouvelles (opinion publique, science, etc.), comme celles qui trouvent leur force dans le rattachement aux stratégies des gouvernés ou aux tactiques du quotidien que les plans d'action ne contrôlent pas, disputent au droit et aux réglementations officielles le privilège d'agir sur l'ordre social en inspirant les conduites des acteurs. Ramené à une vision plus modeste des vertus symboliques et de l'efficacité instrumentale de la régulation juridique, l'État, comme toutes les autres autorités instituées, se voit contraint d'entrer en rapport intelligent avec les autres sources de la normativité sociale, de mettre en œuvre une politique d'internormativité (Belley, 1996).

La théorie du droit réflexif donne aux thèses du pluralisme juridique et de l'internormativité un prolongement constructiviste de plus en plus élaboré. Prenant acte de la fermeture autopoïétique des sous-systèmes sociaux (ceux de l'économie, de la politique, de la science, du droit, etc.), elle en déduit qu'une régulation centrale et directe de la société parvenue au stade de la modernité avancée est radicalement impossible

(Willke, 1986). L'apport de l'État et de son droit à la régulation sociale globale devrait impérativement se concevoir sur le modèle du guidage plutôt que sur celui de la réglementation, par la mise au point de mécanismes d'« interréférence » et de « couplage structurel » entre les langages spécialisés et les valeurs spécifiques de tous les sous-systèmes. Il ne faut pas s'illusionner sur le degré de compatibilité qui résultera de cette politique générale d'interconnexion entre des sphères d'activité dont l'autonomie irréductible prend appui sur l'incontournable différenciation fonctionnelle de la société. Tout au plus peut-on espérer et faire en sorte que ces thèses s'inscrivent désormais dans une dynamique de coévolution moins aveugle, guidées par une connaissance et une harmonisation minimales de leurs valeurs fondamentales respectives (Teubner, 1993a : p. 101-191). Le droit, la politique, l'économie et la science sont en somme requis d'établir une connexion minimale entre leur intense réflexivité interne et le réseau de communication de degré supérieur où s'élabore une interréflexivité générale sans laquelle un ordre complexe succombe à l'entropie. Dans un monde qui n'a plus le luxe de se leurrer sur la possibilité d'une culture homogène et d'un langage unique, la loi de l'évolution se ramène à l'obligation de communiquer malgré la diversité des références et des langues. La survie de l'ensemble sociétal repose sur la capacité des sous-systèmes de traduire intelligemment dans leurs opérations internes et selon leurs codes propres les sollicitations fondamentales de l'envi-ronnement (Teubner, 1994). L'apprentissage collectif et coopératif des organisations porteuses du droit, de la politique, de l'économie et de la science devient la clé de voûte de la civilisation postmoderne comme l'éducation des individus fut en son temps considérée comme la voie royale d'accès à la modernité.

3. Le nerf de la guerre : le réseau clanique

Dans la société d'apprentissage collectif, le réseau de type clanique sera le mode privilégié d'organisation de l'action collective. Mieux que le fief, la bureaucratie et le marché, le clan constituera le type idéal d'organisation pour évoluer efficacement malgré les turbulences de l'environnement et pour assurer la circulation optimale de l'information. Au sein de l'organisation clanique, la coordination s'effectuera à l'horizontale plutôt qu'à la verticale, au nom de la coopération plutôt que de l'autorité, dans le partage du pouvoir et de l'information plutôt que dans leur concentration au sommet.

La découverte des avantages comparatifs du réseau clanique dans la théorie des organisations tient beaucoup au fait que l'attention des

gestionnaires et des chercheurs se soit déplacée des problèmes de la dynamique intraorganisationnelle – les rapports avec les employés – à ceux de la dynamique interorganisationnelle – les rapports avec les fournisseurs, les clients, les autorités publiques, la communauté (Friedberg, 1992). Quand elle se tourne ainsi vers les facteurs environnementaux de sa performance, l'organisation affronte un défi nouveau : comment, doit-elle se demander, introduire dans ses relations externes une logique d'action collective dont elle puisse profiter substantiellement même si elle n'en sera pas le pivot central, un minimum d'ordre malgré l'impossibilité d'imposer une loi unique et générale, une éthique de la coopération en dépit du fait que les acteurs ne se réclameront pas d'une même appartenance organisationnelle?

Il est exclu que l'entreprise puisse reproduire dans ses efforts de coordination avec les forces externes du marché ou de l'État le modèle d'organisation bureaucratique qui a déjà servi à structurer son fonctionnement interne. On peut prévoir, au contraire, que les modèles d'action collective qui auront été mis au point dans les relations externes inspireront une reconfiguration majeure des relations internes. Puisque les forces du marché s'imposeront toujours à celles de l'entreprise, si considérable que soit celle-ci, puisque les ressources et les contraintes de l'environnement sociopolitique échapperont toujours au contrôle direct de l'organisation, l'approche-client et la politique d'harmonisation avec l'environnement sont des conditions de survie à l'externe et doivent trouver des prolongements directs à l'interne.

L'organisation des relations externes de l'entreprise sous le mode privilégié du réseau de type clanique offre une réponse générale au défi de l'action collective dans une socioéconomie qui ne peut et ne veut renoncer ni aux vertus du marché ni à celles de la politique, mais qui souhaite naviguer de mieux en mieux entre les extrêmes improductifs de la concurrence illimitée et de la souveraineté absolue. La stratégie vulpine (« il danse avec les loups ! »), la structuration modulaire de l'action (« le capitaine ad hoc »), la négociation au sein de méso-forums interactifs (« les chevaliers de la table ronde »), les accords de partenariat ou contrats moraux (« en affaires, il y a des amis ») seront les caractéristiques anatomiques de la nouvelle gouvernance à l'intérieur et autour de l'organisation clanique.

La convergence des solutions préconisées par les théoriciens des organisations et des réponses proposées par les théoriciens du droit au défi de la postmodernité est ici encore frappante. Le principe fondamental de structuration de l'ordre juridique doit devenir celui de l'hétérarchie (partage du pouvoir de créer et d'appliquer le droit) plutôt que celui de

la hiérarchie (Teubner, 1993c). Le droit à élaborer et à mettre en œuvre sera négocié plutôt qu'imposé (Gérard, Ost et van de Kerchove, 1996). Dans la théorie des sources de droit, le contrat est promis à un brillant avenir puisque sa logique fondamentale, qui consiste à maintenir en tension productive les forces de rapprochement et d'éloignement (Gurvitch, 1940 : p. 165), inspirera de plus en plus la conception des autres sources formelles (la loi, le règlement, le jugement) en y faisant reculer l'ancienne logique de l'*imperium* romain. Qu'il soit bien entendu toutefois que le contrat dont on célèbre ici les vertus est le contrat de type relationnel, celui qui pose les jalons évolutifs et procéduraux de la coopération future entre les parties, et non l'ancien contrat de type transactionnel, celui qui fixe de façon intangible et substantive les termes d'un transfert du contrôle ou de la propriété d'un bien ou d'un service (Macneil, 1980). Dans la société hautement relationnelle de l'avenir (Gottlieb, 1983), l'archétype du contrat ressemblera bien davantage à la convention collective de travail qu'à l'acte de vente notarié.

Le professeur Paquet affirme que les réseaux de type clanique existent déjà et que ceux qui fonctionnent bien sont ouverts, pluralistes et cohérents. Cette affirmation est substantiellement confirmée par les données d'une recherche empirique sur les contrats d'approvisionnement de l'entreprise multinationale Alcan au Saguenay-Lac-Saint-Jean (Belley, 1998). L'ambitieuse stratégie de réorganisation des achats de l'entreprise a débouché sur la constitution de réseaux de type clanique et la mise au point de contrats relationnels, là où s'imposaient jadis une gestion strictement bureaucratique des achats et des modèles de contrats typiquement transactionnels.

La nouvelle stratégie d'approvisionnement d'Alcan se réclame de trois objectifs majeurs dont la poursuite simultanée semblait illusoire dans l'ancienne philosophie de gestion : la décentralisation des responsabilités d'achat, l'optimisation du pouvoir d'achat et l'augmentation continue de la qualité de l'approvisionnement. La quadrature du cercle aura trouvé sa solution opérationnelle dans la mise en réseau des unités devenues plus autonomes et dans la propagation d'une atmosphère de clan dans les échanges entre acteurs forcés d'entrer en rapport de partenariat. Trois réseaux de type clanique méritent d'être signalés, car ils expriment à des niveaux différents de l'action stratégique les logiques de la coopération transfrontalière et de la contractualisation relationnelle des échanges, en particulier l'échange d'information.

Le réseau des acheteurs des différents établissements et usines d'Alcan dans la région a pour mandat d'organiser la gestion à la fois décentralisée et concertée des achats. Les « conventions d'achats » mises

au point à l'intérieur de ce réseau doivent permettre de tirer profit de la technique de regroupement des achats sans porter atteinte à l'autonomie de chaque acheteur et à sa responsabilité première envers l'unité – centre de profit dont il relève. Le réseau des fournisseurs privilégiés qu'Alcan a incités à se doter de programmes certifiés d'assurance-qualité est le fer de lance de la politique d'amélioration continue de la qualité des biens et des services achetés dans la région. Les « protocoles d'entente » ou « conventions de qualité » conclus à ce titre répartissent les responsabilités entre le client et son fournisseur dans le cadre d'une relation contractuelle dont la durée est augmentée et dont la finalité première est d'améliorer le rapport qualité-prix en substituant la logique de la compétence évolutive à celle de l'ancienne subordination technique du fournisseur. Le réseau régional des acheteurs des principales institutions privées et publiques du Saguenay-Lac-Saint-Jean vise à maximiser les retombées des contrats d'approvisionnement en permettant de discerner les occasions d'affaires et de repérer les entreprises locales capables de saisir les possibilités offertes par la présence des grandes organisations. L'« entente de développement » conclue avec le gouvernement du Québec en 1991 par l'ensemble des forces vives de la société régionale a notamment pour objectif concret de soutenir l'activité de ce réseau.

Ces réseaux d'acteurs, autonomes mais désireux ou forcés de mettre en commun leurs moyens et leurs informations, sont ouverts à la participation de tout joueur intéressé et intéressant. Ils sont pluralistes par la reconnaissance de la diversité irréductible des partenaires. Ils sont cohérents parce que leurs membres croient à la possibilité d'améliorer leur sort individuel en se joignant à une structure de coordination cimentée par l'idéologie d'une organisation décentralisée mais intégrée (Archier et Serieyx, 1984), d'une entreprise qui reste distincte de ses fournisseurs tout en formant avec eux une « quasi-firme » ou une « entreprise étendue » Serieyx (1989 : p. 197), d'une « région qui gagne » (Benko et Lipietz, 1992) dans la nouvelle économie mondialisée parce qu'elle surmonte ses divisions internes. Qui plus est, chacun de ces clans est conscient de la nécessité d'harmoniser les cultures et les règles d'action non seulement à l'interne, parmi les membres, mais aussi à l'externe, avec tous les autres acteurs de l'organisation (ouverture des services des achats aux préoccupations des autres services, les « clients internes »), du marché (ouverture aux revendications des fournisseurs des fournisseurs privilégiés) et de la société politique (ouverture aux impératifs de la gestion nationale des ressources, etc.). Le réseau clanique se nourrit, en somme, d'un dialogisme et d'une philosophie de l'internormativité ou de

l'interlégalité qui sont les vecteurs indispensables à la compréhension et à la circulation de l'information stratégique.

Se référant aux travaux de Max Boisot, le professeur Paquet énonce que le réseau de type clanique est une structure d'action collective où se produit et circule une information moins abstraite et moins codifiée que celle qu'on trouve au sein des bureaucraties et des marchés, mais plus diffuse que celle qui se transige dans les fiefs. La recherche sur les achats d'Alcan m'incite à penser que les différences entre ces types idéaux résident davantage dans les niveaux et les processus de production et de circulation de l'information que dans le caractère plus ou moins abstrait, codifié et diffus de l'information elle-même. Dans le sous-système nouveau d'approvisionnement, le processus d'information change incontestablement : il devient plus contractuel (c'est-à-dire latéral, participatif et contradictoire) que légal (c'est-à-dire vertical, autoritaire et unidirectionnel), mais l'information peut se faire tantôt plus abstraite, tantôt plus concrète, davantage codifiée ou au contraire plus informelle, parfois plus diffuse et parfois plus concentrée.

La transformation des relations de sous-traitance au nom de la philosophie et des techniques du contrôle de qualité fournit un exemple des effets d'une structuration de type clanique sur les processus et les caractéristiques de l'information. Entre le donneur d'ordres, chacun de ses sous-traitants privilégiés et le quasi-groupe objectif que forment ces derniers du fait de la mise en réseau induite par la stratégie de leur client commun, la collecte et l'échange d'informations se font désormais au niveau des responsables immédiats de la production plutôt qu'à celui des gestionnaires, de façon quotidienne, bilatérale ou multilatérale, récursive et à jet continu, plutôt qu'à l'occasion des grandes révisions de la réglementation formelle orchestrée d'en haut. Mais, l'information produite et échangée n'est pas pour autant de nature strictement locale et personnalisée. Les acteurs doivent apprendre à échanger en empruntant le vocabulaire et les concepts des programmes de contrôle de qualité dont les paramètres sont définis et mis à jour dans les instances extralocales de l'économie industrielle mondialisée. Les informations et les décisions doivent prendre la forme codifiée des formulaires et des procédés standard du contrôle de qualité. Le dossier évolutif qui rassemble toutes les informations relatives à la production d'un bien particulier n'est pas à la disposition de tous les acteurs du réseau, mais confié aux responsables premiers de la coopération interfirme, les nouveaux professionnels recrutés à titre de « contrôleurs de la qualité » et d'« administrateurs de contrats ».

La réorganisation des achats d'Alcan me suggère une autre correction à l'analyse de l'avantage comparatif du clan brossé à grands traits par le professeur Paquet. Je ne pense pas que la structuration clanique soit appelée à devenir le mode unique ou même principal d'organisation de l'action collective. Sa ferveur actuelle me semble tenir au fait que les gestionnaires des grandes organisations privées et publiques concentrent aujourd'hui leur attention sur les moyens de raffiner et de rendre plus productives leurs politiques de relations extérieures, la gestion stratégique des interfaces entre l'organisation et son environnement, le couplage structurel de leurs opérations internes avec les ressources et les contraintes de leur environnement. Ce nouveau programme stratégique met en valeur les attributs spécifiques du réseau ou du clan pour la gestion des relations frontalières, mais il ne rend pas aveugle aux avantages que procurent les différents types d'organisation dans les autres sphères de l'action collective.

La structuration relationnelle et clanique des contrats de sous-traitance s'impose chez Alcan pour cette partie de l'approvisionnement global (environ 20 %) qui concerne la production des biens les plus stratégiques. Pour le reste des achats, la politique de décentralisation a plutôt signifié une bureaucratisation et une standardisation accrues à la faveur du remplacement des documents écrits par les communications électroniques. Les gains procurés par l'informatisation dans la gestion des achats ordinaires permettent de concentrer plus d'énergies sur le *fine tuning* de l'approvisionnement stratégique. De même, la mise en réseau des acheteurs des grandes organisations du Sagnenay-Lac-Saint-Jean ne signifie pas forcément la disparition du fief comme structure de transaction. L'acheteur représentant Alcan au sein du clan régional des acheteurs sera peut-être un partenaire plus précieux s'il réussit à s'imposer au sein de son entreprise comme le chef charismatique d'un fief qui l'alimente en informations informelles, concrètes et personnalisées.

La recherche Alcan me suggère une dernière observation qui porte davantage à conséquence pour notre propos, car elle met en cause la tentation de voir dans le réseau de type clanique la victoire décisive du principe démocratique de participation sur les principes d'autorité formelle de la bureaucratie, de pouvoir charismatique du fief et de régulation spontanée du marché. Au moins trois considérations devraient nous inciter au doute prudent sinon méthodique. Premièrement, la mise en réseau clanique des organisations et des personnels découle d'une planification stratégique orchestrée et contrôlée au plus haut niveau par les dirigeants des instances concernées. Le fait qu'elle abolit des niveaux d'autorité hiérarchique n'implique pas forcément qu'elle réduit le pouvoir

de contrôle des plus hauts dirigeants. Deuxièmement, le réseau clanique ne signifie pas que les acteurs deviennent interchangeables et que les contraintes de la division du travail leur soient épargnées. Sa finalité première est, au contraire, de rendre les organisations et les personnes plus conscientes de leur interdépendance objective, de leurs responsabilités spécifiques et de leur obligation de rendre compte aux autres, dans une structure d'action collective où la spécialisation fonctionnelle doit gagner en souplesse, mais aussi en intensité. Le clan rassemble des partenaires dont la solidarité autour d'un objectif commun sera fonction d'une différenciation de plus en plus fine des compétences et des informations utilisées par chacun dans la mise en œuvre immédiate de sa mission propre. La démocratie du clan est celle qui maximise la participation dans et par la différence. Chacun y a le droit et le devoir de connaître et de faire respecter le rôle propre qui est le sien, mais il n'est pas requis que chacun ait une perception exacte et complète du projet dans son entier, comme le supposerait une structure parfaitement hologrammatique.

En troisième lieu, l'éthos fondamental du clan n'est peut-être pas la démocratie de participation si tant est que celle-ci ne parvienne à se matérialiser que dans les contextes de paix et non de guerre. Le texte du professeur Paquet néglige, à mon avis, cette dimension capitale de la mise en réseau clanique. Dès lors qu'on les observe telles qu'elles se pratiquent empiriquement et non telles qu'elles s'énoncent en théorie, on ne peut manquer de constater que la constitution et l'animation d'un clan obéissent ultimement à une logique de guerre, à une éthique du combat. Dans la masse des entreprises du marché, il s'agit de choisir les alliés les plus susceptibles d'améliorer une position de lutte dans la guerre de la concurrence. Parmi toutes les instances d'une région, il s'agit de mobiliser celles qui apporteront les ressources les plus utiles à la stratégie du développement régional au sein de l'économie nationale et mondialisée. Devant la multitude des personnes et des organisations qui prétendent pouvoir tirer leur épingle du jeu dans la dynamique d'apprentissage collectif des savoir-faire censés garantir le succès, il faut appeler à devenir membres du clan toutes celles, mais seulement celles, qui offrent les meilleures garanties de contribution utile à la victoire de l'instance qui recrute.

La finalité de succès collectif du clan dans la concurrence générale des forces du marché, dans la lutte pour l'exercice du pouvoir politique et dans le choc des idéologies philanthropiques ou altruistes, fait en sorte que la démocratie et la participation se conçoivent d'abord et avant tout comme des moyens qu'on ne peut et qu'on ne doit garantir qu'aux élus.

Dans un monde où tous les acteurs ne peuvent devenir des amis, le clan est un cercle restreint qui ne fonctionnera démocratiquement qu'après s'être constitué par une procédure d'exclusion, qui ne pratiquera l'ouverture aux autres que dans la mesure où cela sera utile à ses opérations et compatible avec sa survie. Les entreprises locales qui n'ont pas obtenu leur certification à l'assurance-qualité ou qui n'ont pas réussi à se maintenir dans le cercle désormais plus restreint des fournisseurs privilégiés d'Alcan savent aujourd'hui que l'école de l'assurance-qualité ne conduit pas tous ses élèves au diplôme convoité et que même l'obtention de ce diplôme ne garantit pas l'admission au sein du réseau où se partageront à l'avenir les informations les plus précieuses et les dividendes les plus considérables de l'action collective.

4. La démocratie synaptique et l'individu dysfonctionnel

La mise en œuvre de la stratégie d'assurance-qualité d'Alcan se réclamait du slogan de la « qualité totale ». En écoutant les gestionnaires de l'approvisionnement, on pouvait pressentir les effets d'un enthousiasme organisationnel nourri par l'ambition d'atteindre des sommets inégalés de productivité et de profitabilité par la stimulation de l'esprit d'équipe et l'apprentissage collectif des techniques les plus avancées du contrôle de qualité. Le dialogue subséquent avec les individus enrôlés dans cette stratégie d'ensemble a toutefois révélé l'intensité variable de l'enthousiasme ressenti et la diversité des écueils qu'on ne tarderait pas à rencontrer.

Le coordonnateur de l'assurance-qualité chez Alcan y voyait l'occasion rêvée de traduire concrètement son expertise en génie des systèmes et sa connaissance des principes d'approvisionnement scientifique à la japonaise. Il aurait bien des occasions de déplorer plus tard les blocages causés par les « défauts humains » et les incohérences imposées par la « petite politique » des joueurs. L'acheteur le plus prompt à épouser le nouveau slogan et à donner l'exemple des performances qu'il rendait possibles s'affirmerait très vite comme un chef jaloux de son fief de fournisseurs et un champion convaincu de la supériorité de son jugement tactique sur celui de ses supérieurs hiérarchiques... jusqu'au moment de son congédiement. L'acheteur le plus imprégné de la culture traditionnelle des relations interfirmes fondées sur un mélange de familiarité interpersonnelle et de paternalisme assez rude voyait venir l'offensive des gestionnaires avec l'amusement du déjà vu, puis avec le cynisme de celui qui constate les premiers ratés, enfin avec le soulagement du préretraité convaincu de ne plus avoir le goût sinon la capacité

d'apprendre à faire autrement. Chez les sous-traitants, l'enthousiasme était fonction de la position acquise dans le réseau informel des fournisseurs d'Alcan : bonne volonté circonspecte du sous-traitant de stature nationale; dernière chance à saisir avec l'énergie du désespoir chez celui qui sent dans son cou le souffle chaud des jeunes loups; confiance un peu béate de celui qui se voit au premier rang des appelés pour lesquels le client semble entrevoir un avenir prometteur. Les évaluations ultérieures furent à la mesure des attentes ou des préventions initiales, basées sur des résultats jugés conformes, révoltants ou décevants.

Malgré ses particularités, cette expérience concrète d'une restructuration de l'action collective inspirée par le paradigme de l'apprentissage coopératif permet de mieux comprendre la dynamique de l'organisation clanique. Elle révèle une incontestable accentuation de la finalité pédagogique et de la coordination participative dans la mise en réseau des personnes, des unités et des entreprises. Elle rend d'autant plus incontournables les questions ultimes. Échanger l'information, pour apprendre quoi? Devenir membre du clan et se préoccuper du couplage structurel avec les autres entités concernées, pour réaliser quoi? Cette expérience suggère des réponses qui incitent davantage à la perplexité qu'à l'enthousiasme. Il s'agit d'apprendre les notions et les procédés de la qualité optimale. Le critère du succès sera l'efficience et non la sagesse. Les connaissances utiles sont d'ordre technique et non critique parce qu'elles doivent contribuer fonctionnellement à l'amélioration continue des résultats obtenus. L'apprentissage et la coopération sont surdéterminés par une ambition de perfectionnisme logico-instrumental (Balandier, 1985 : p. 136) au service d'un ordre global qui n'a plus de maître attitré, mais dont tous les participants doivent devenir des agents conscients de leurs responsabilités spécifiques. Puisque l'amélioration du rendement est la raison d'être et la condition de survie du réseau, l'introduction et le maintien dans le cercle des participants ne procèdent pas d'un droit de citoyenneté garanti. Ce sont des privilèges mesurés à l'aune de la performance individuelle et concédés sous condition résolutoire.

L'économisme triomphant qui s'exprime aujourd'hui au sein de l'administration publique et qui déstabilise les valeurs traditionnelles du monde civique interdit déjà de se rassurer à trop bon compte en pensant que la logique du rendement qui gouverne le fonctionnement d'un clan industriel ne saurait prévaloir au-delà de la sphère économique. Mais il y a une raison plus fondamentale de croire que la dynamique de la gouvernance observée en milieu industriel est révélatrice d'un phénomène sociologique beaucoup plus fondamental dont la portée s'étend à

l'ensemble de la société. Ce phénomène est, à mon avis, celui de la prépondérance d'une conception totalisante et programmée de la régulation sociale. La visée systématique du *fine tuning* n'est pas l'apanage des seuls programmes d'assurance-qualité de la sous-traitance industrielle. On la trouve, adaptée mais tout à fait reconnaissable, dans les efforts de réingénierie des organisations publiques et privées, dans les politiques de développement régional, dans la planification stratégique des entreprises multinationales, dans la gestion des communications à l'échelle mondiale, etc. Partout s'insinue la conviction que la survie est au prix d'un système régulatoire complexe qui ne laisse rien au hasard. La fortune des techniques de déréglementation, d'assouplissement des contrôles, de concertation, de partenariat, de mise en réseau ne doit pas faire illusion : elle est la contrepartie directe d'une régulation économique, politique ou civique qui se fait plus sophistiquée parce que plus ambitieuse, plus diversifiée parce qu'étendue à toutes les instances et à toutes les échelles de l'action collective.

Le lien de continuité entre la théorie de l'« organisation apprenante » et une théorie générale du droit comme celle du « droit réflexif » ne tient pas du hasard ou d'une extrapolation abusive de la pensée. Ce lien intelligible repose sur le fait fondamental d'une société dont toutes les sphères et tous les points d'articulation sont désormais dominés par la présence des organisations et la prépondérance de la réflexivité logico-instrumentale qui les caractérise. Si le paradigme de la gouvernance est devenu celui de l'apprentissage collectif, c'est que les organisations ne connaissent pas d'autre manière d'agir. Si la mise en réseau par-delà les frontières semble désormais un impératif catégorique, c'est que toutes les organisations qui comptent dans la gouverne des sphères économique, politique et civique sont parvenues à un stade où la concertation interorganisationnelle s'impose comme condition de développement. L'interconnexion des montages organisationnels et des réglementations à l'interface des sous-systèmes de l'économie, de la politique et du droit sont les principes fondamentaux d'un nouveau contrat social, ou mieux sociétal, le seul qui puisse figurer adéquatement l'unité d'une société d'organisations plutôt que d'individus. Les voies et moyens de la démocratie à instituer s'établiront dans les régions de contact entre des sphères et des entités conçues comme des unités autonomes de communication ou d'échange d'informations. Les accords de partenariat, les contrats moraux, l'éthique de l'harmonisation avec les normes et les valeurs générales seront les vecteurs du contact entre tous les centres nerveux de la société, les liaisons constitutives d'une société d'information et de sa démocratie synaptique.

La configuration précise du nouvel ordre démocratique est d'ores et déjà matière à conflits entre partisans du corporatisme, du libéralisme, du pluralisme ou du communautarisme, promoteurs d'un État affaibli ou reconfiguré, d'une sphère civique plus ou moins dynamisée. Mais tous les protagonistes tiennent pour acquis que les seuls acteurs significatifs ne peuvent être que les groupes déjà organisés ou ceux qu'il faudra promouvoir pour assurer des pouvoirs compensateurs ou des représentations de l'intérêt public dignes de ce nom (Ayres et Braitwaite, 1992 : p. 3-7, 17 et suiv., 81 et suiv.; Jobert et Muller, 1987 : p. 159 et suiv.; Piore, 1995 : p. 177 et suiv.). Dans la démocratie synaptique, la citoyenneté, ou capacité reconnue d'assumer une part de la production globale des normes, échoit aux organisations et associations fort bien désignées comme personnes « morales » par la théorie du droit, qui reste néanmoins honteusement inconsciente des enjeux contemporains de cette fiction devenue réalité[3].

Les individus n'ont ni le pouvoir d'influencer ni la capacité réflexive qui leur permettraient d'assumer un rôle significatif dans la production et la circulation des informations entre les sphères ou unités d'action collective. Leur participation à la régulation sociétale passe par la médiation incontournable des entités dont ils sont les agents ou les représentants. Encore ne peuvent-ils espérer avoir voix au chapitre qu'aussi longtemps que le culte de la performance (Ehrenberg, 1991 : p. 171 et suiv.) leur permet de soutenir des stratégies d'action dont les ambitions s'accroissent au fur et à mesure que les résultats sont atteints. Prenant à témoin le slogan de la firme Xerox selon lequel « [d]ans la course à la qualité, il n'y a pas de fil d'arrivée » (Xerox, 1993), on comprend sans peine que la capacité d'exercer durablement une fonction névralgique dans la démocratie synaptique ne soit à la portée que de collectivités organisées renouvelant constamment les forces vives qui les représentent. Aucun individu ne dispose de la capacité psychique requise pour soutenir indéfiniment le rythme d'une réflexivité qui pousse à leur maximum l'aliénation de l'homme unidimensionnel (Marcuse, 1964), l'éthique du travail du gestionnaire introdéterminé (Riesman, 1964 : p. 159 et suiv.), l'esprit d'équipe et l'adaptabilité de l'employé postmoderne (Lipovetsky, 1992 : p. 124-131, 284-288.). Dès lors qu'il voudra affirmer ses droits propres à l'autonomie, à la dignité ou... à la paresse (Lafargue, 1994), l'individu se disqualifiera comme agent porteur de la réflexivité organisationnelle ou sociétale.

L'avènement de la démocratie synaptique n'implique pas la disparition de la démocratie libérale. De même que les droits garantis par la seconde ont significativement contribué à la montée en puissance des

organisations tout au long du XXe siècle (Arnold, 1937 : p. 185 et suiv.), les individus pourraient voir se renforcer la protection juridique de leur autonomie personnelle dans tous les aspects de la vie (le corps, l'affectivité, l'intériorité) qui n'ont pas une relation nécessaire avec la régulation nationale et mondialisée des échanges entre organisations (Held, 1991 : p. 162-163). Dans tout ce qui relève de la démocratie synaptique, l'invocation des droits garantis par la démocratie libérale sera toutefois la manifestation d'un état d'esprit dysfonctionnel. L'individualisme libéral sera en somme d'autant mieux protégé qu'il ne conférera plus la qualité de sujet de droit (Renaut, 1995). Entre le droit individuel au souci de soi et le devoir de participation à la performance collective, les acteurs seront contraints d'exercer leur choix personnel. L'avènement de la démocratie synaptique ne marque pas tant la fin de la modernité politique et juridique que sa transposition au niveau sociétal. Il impose désormais l'apprentissage collectif de la démocratie duale.

Notes

1. Voir en particulier la contribution de P. Amselek, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », dans (Morand, 1991: p. 129-154).

2. Voir le numéro spécial consacré au thème du pluralisme juridique par la *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 12, n° 2, 1997. Voir aussi Belley (1986 : p. 11); Petersen et Zahle (1995); Teubner (1997).

3. Deux exceptions remarquables toutefois : Dan-Cohen (1986); Teubner (1993).

Bibliographie

ARCHIER, G. et H. SERIEYX, 1984, *L'entreprise du 3e type*, Paris, Seuil.
ARNOLD, T. W., 1937, *The Folkore of Capitalism*, New Haven, Yale University Press.
AYRES, I. et J. BRAITWAITE, 1992, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York, Oxford University Press.
BALANDIER, G., 1985, *Le détour. Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard.
BELLEY, J.-G., 1986, « L'État et la régulation juridique des sociétés globales. Pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, vol. 18, n° 1, p. 11.

BELLEY, J.-G. (dir.), 1996, *Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Paris, LGDJ.

BELLEY, J.-G., 1998, *Le contrat entre droit, économie et société. Étude sociojuridique des achats d'Alcan au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Cowansville, Yvon Blais.

BENKO, G. et A. LIPIETZ (dir.), 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.

DAN-COHEN, M., 1986, *Rights, Persons and Organizations. A Legal Theory for Bureaucratic Society*, Berkeley, University of California Press.

DIONNE, P. et J. ROGER, 1997, *Le stratège du XXI[e] siècle : vers une organisation apprenante*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.

EHRENBERG, A., 1991, *Le culte de la performance*, Paris, Calmann-Lévy.

FRIEDBERG, E., 1992, « Organisation », dans R. Boudon (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, p. 351-387.

GÉRARD, P., F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), 1996, *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis.

GOTTLIEB, G., 1983, « Relationism : Legal Theory for a Relational Society », *The University of Chicago Law Review*, vol. 50.

GURVITCH, G., 1940, *Éléments de sociologie juridique*, Paris, Aubier-Montaigne.

HELD, D., 1991, « Democracy, the Nation-State and the Global System », *Economy and Society*, vol. 20, n° 2.

JOBERT, B. et P. MULLER, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

LAFARGUE, P., 1994, *Le droit à la paresse*, Paris, Éditions Mille et une nuits.

LIPOVETSKY, G., 1992, *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, Paris, Gallimard.

MACNEIL, I. R., 1980, *The New Social Contract. An Inquiry Into Modern Contractual Relations*, New Haven, Yale University Press.

MARCUSE, H., 1964, *One Dimensional Man*, Boston, Beacon Press.

MORAND, C.-A. (dir.), 1991, *L'État propulsif : Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Paris, Publisud.

PAQUET, G., 1998, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », colloque France-Canada « Gouvernance et démocratie », Université d'Ottawa, 2 et 3 octobre.

PETERSEN, H. et H. ZAHLE (dir.), 1995, *Legal Polycentricity: Consequences of Pluralism in Law*, Aldershot, Dartmouth.

PIORE, M. J., 1995, *Beyond Individualism*, Cambridge, Harvard University Press.

RENAUT, A., 1995, « L'avènement de l'individu comme dissolution du sujet », dans J.-F. Côté (dir.), *Individualisme et individualité,* Sillery, Septentrion, p. 27-41.

RIESMAN, D., 1992, *op. cit.,* p.179s. Dans G. Lipovetsky (dir.), *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques,* Paris, Gallimard, p. 124-131, 284-288.

SENGE, P. M., 1990, *Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization,* New York, Doubleday.

SERIEYX, H., 1989, *Le zéro mépris,* Paris, Interéditions.

TEUBNER, G., 1992, « The Two Faces of Janus : Rethinking Legal Pluralism », *Cardozo Law Review,* vol. 13, n° 5, p. 1443.

TEUBNER, G., 1993a, *Le droit : un système autopoiétique,* trad. de l'allemand par G. Maier et N. Boucquey, Paris, Presses Universitaires de France.

TEUBNER, G., 1993b, « Nouvelles formes d'organisation et droit », *Revue française de gestion,* n° 96, novembre-décembre, p. 50.

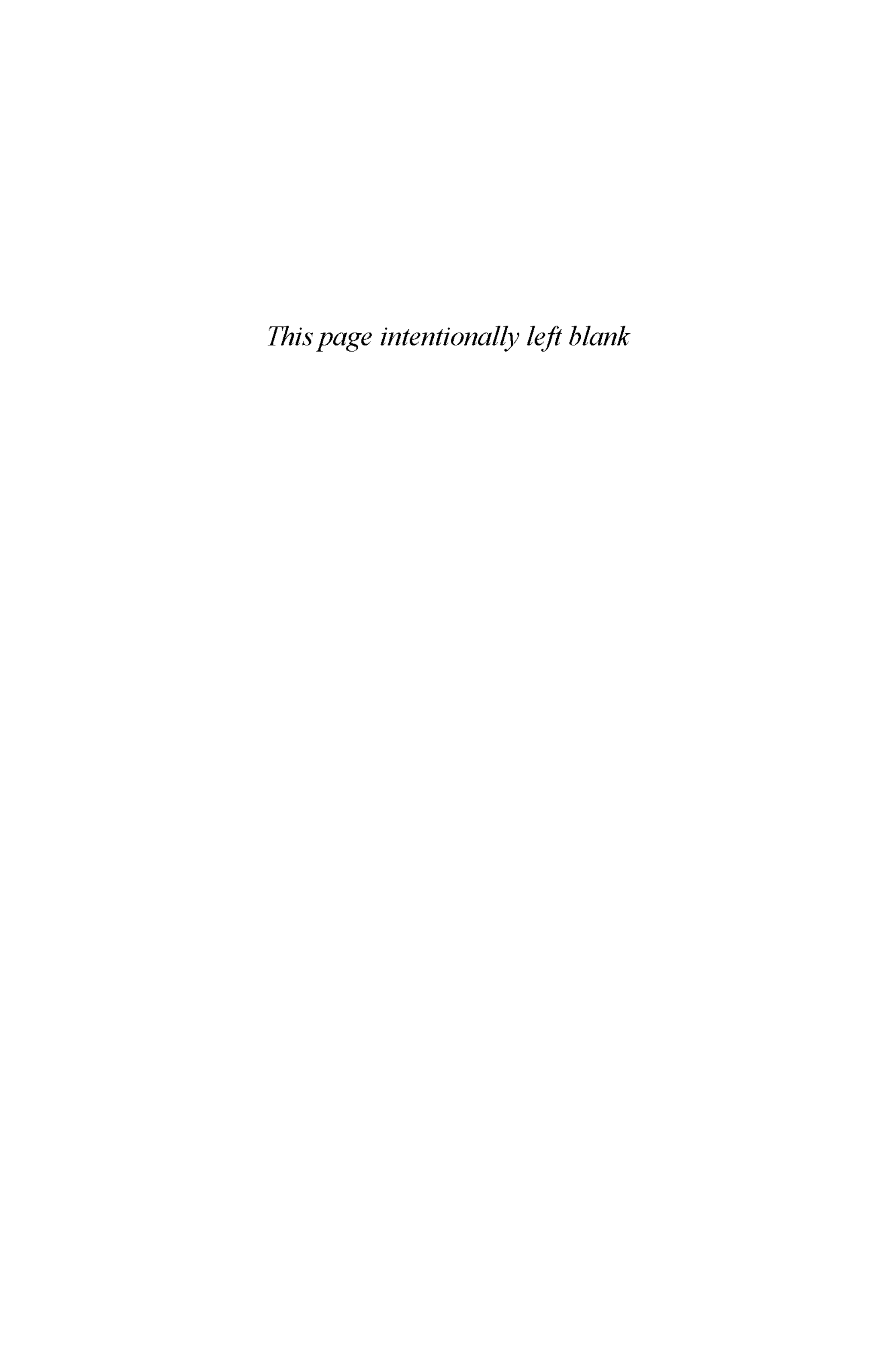
TEUBNER, G., 1993c, « The State of Private Networks : The Emerging Legal Regime of Polycorporatism in Germany », *Brigham Young University Law Review,* vol. n° 2, p. 553.

TEUBNER, G., 1994, *Droit et réflexivité : l'auto-référence en droit et dans l'organisation,* trad. de l'allemand par N. Boucquey avec la collaboration de G. Maier, Diegem/Paris, StoryScientia/LGDJ.

TEUBNER, G. (dir.), 1997, *Global Law Without a State,* Aldershot, Dartmouth.

WILLKE, H., 1986, « Three Types of Legal Structure : the Conditional, the Purposive and the Relational Program », dans G. Teubner (dir.), *Dilemmas of Law in the Welfare State,* Berlin, Walter de Gruyter, p. 280-298.

XEROX, 1993, « Dans la course à la qualité, il n'y a pas de ligne d'arrivée », *MEMO,* cahier spécial, octobre-novembre, p. 27.



This page intentionally left blank

10

Le système français d'action publique en mutation?
La gouvernance comme manière de faire

JACQUES PALARD

Le texte cadre de Gilles Paquet invite à considérer la gouvernance comme une « manière de voir ». La présente contribution se propose de l'appréhender aussi comme une « manière de faire », sur la base d'une hypothèse selon laquelle la gouvernance s'inscrit non seulement dans l'ordre de la justification ou de la rationalisation *a posteriori* de l'action publique, mais également dans celui de l'adaptation contrainte des acteurs politiques à un contexte socio-économique en profonde transformation. Dans cette perspective, l'analyse sera par ailleurs menée plus en termes de logique sociale inintentionnelle (la gouvernance comme *résultante* indépendante de la volonté explicite des acteurs) que sous l'angle de stratégies clairement élaborées et délibérément mises en œuvre (la gouvernance comme *projet*).

Dans le texte de G. Paquet, plusieurs notions ou formulations clés sont de nature à éclairer, notamment, l'analyse de la décentralisation dans sa logique de développement comme dans ses conséquences institutionnelles : l'« incertitude », la « complexité », l'« apprentissage collectif » opéré dans le cadre de « structures de transaction », la « segmentation » (en particulier territoriale comme réponse à des « dysfonctionnements organisationnels »), l'importance accordée à la « variable culturelle » et au poids des « identités collectives et individuelles » dans

le processus de transformation des systèmes politiques, constituent autant de pistes qui permettent de fonder l'analyse de l'évolution des modalités que prend aujourd'hui la gestion publique.

Le recours au terme de « gouvernance » joue à cet égard la fonction d'un paradigme à visée synthétique qui permet de réunir de nombreuses dimensions tant pratiques qu'analytiques. Toutefois, la transposition directe, dans la langue française, de la notion anglo-saxonne de *governance* ne devrait pas aller sans quelques précautions préalables, ne serait-ce qu'en raison des formes organisationnelles et des référents culturels qui sont propres aux différents systèmes politiques auxquels elle est *de facto* appliquée. Cette « importation » remplit-elle seulement une fonction heuristique, avec pour simple objectif de *voir* et de décrire *autrement* ce qui était jusqu'alors désigné sous le terme de « gouvernement »? Peut-elle également permettre aux analystes comme aux praticiens de nommer et de conceptualiser un *changement inédit* et estimé *significatif*, sinon majeur, qui serait intervenu non seulement dans les rapports entre gouvernants et gouvernés, mais aussi au sein même de la sphère gouvernementale? En d'autres termes, ce qui est ici posé c'est la toujours difficile question du rapport entre le mot et la chose, entre la façon de dire et la façon de faire, entre le cadre conceptuel et les paradigmes pratiques (Judge, Stoker et Wolman, 1995); c'est aussi, de ce fait même, la question des « effets d'analyse » qui pèsent sur le mode de perception et de naturalisation des phénomènes politiques.

En tout état de cause, force est de constater que des études de plus en plus nombreuses consacrées au système politique local sont effectivement menées sur le mode d'une opposition explicite entre le « gouvernement » d'hier et la « gouvernance » d'aujourd'hui. Ces travaux permettent de dégager les lignes de partage et les critères de différenciation qui sont ainsi privilégiés pour distinguer l'un de l'autre. Dans son article « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Patrick Le Galès signale ainsi d'emblée les principales transformations subies par le « gouvernement local » à la fois en France et en Grande-Bretagne : fragmentation, retrait de l'État, accroissement du secteur privé (Le Galès, 1995). L'obsolescence du concept de « gouvernement urbain » tiendrait d'abord au fait qu'il évoque une forme organisée, cohérente et fortement *institutionnalisée* de l'exercice du pouvoir qui n'a plus cours. Elle résulterait également de la perte de centralité et de la « banalisation » de l'acteur étatique. Enfin, au processus, naguère dominant, d'uniformisation, de rationalité, de bureaucratisation et de standardisation, tendrait à se substituer un processus de complexification, de fragmentation, de privatisation et, par voie de conséquence, de

coordination et de relations partenariales entre les acteurs publics, sur un mode de moins en moins vertical et hiérarchique.

L'approche que développent Caroline Andrew et Michael Goldsmith dans un article à l'intitulé similaire – « From Local Government to Local Governance – and Beyond?[1] » – entend enrichir l'analyse par la prise en compte de variables environnementales plus larges, qui relèvent d'une étude en termes d'économie politique. Elle est en effet délibérément inscrite dans le contexte de la mondialisation :

> *It is possible to overestimate the extent of the globalization process, but it cannot be ignored. Half an hour with any local authority chief executive officer, astute local political leader, or local economic development team quickly raises the spectre. At its centre lies increasing economic interdependence. The creation of the single market inside the European Union provides an example of this phenomenon, but it is a worldwide one* (Andrew et Goldsmith, 1998 : p. 102).

L'analyse de l'évolution en cours conduit les auteurs à prendre en compte des changements d'ordre non seulement économique et technologique (mutation du capital, importance croissante des entreprises multinationales, etc.), mais également social, à commencer par le vieillissement de la population, ainsi que politique, en particulier la montée en puissance de « régions » à caractère continental. Les institutions locales subissent le contrecoup direct de tels redéploiements, que les effets de ces derniers prennent la forme d'une crise de légitimité ou d'une nécessaire adaptation des modes de gestion par voie d'innovation :

> *In this context, local governance can be taken to mean the replacement of this view of local government, with its attendant structures and procedures, by a plethora if not a plurality of providers : as fragmentation of the system in which they are an increasing number of special purpose ad hoc bodies, an increased use of appointed as distinct from elected bodies as well as increased state or central control of local government activities and finance* (*Ibid* : p. 106).

Ces deux approches sont en partie convergentes. Il s'en dégage en effet une même insistance sur le processus de réaménagement des rapports entre les différentes catégories d'acteurs publics ainsi qu'entre ceux-ci et les acteurs sociaux, singulièrement à l'échelon local. À ce stade de l'analyse, on peut s'appuyer sur les cinq propositions délibérément générales et à visée exploratoire que définit Gerry Stoker (1998 : p. 20-21) pour avancer sur la voie d'une « théorie de la gouvernance » :

1. La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
2. En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;
3. La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
4. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
5. La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective[2].

Selon Stoker, la gouvernance se caractérise ainsi principalement par l'intervention de nouveaux types d'acteurs, l'interdépendance accrue des intervenants et la création de mécanismes de gestion territoriale qui n'ont besoin, pour fonctionner, ni de l'autorité ni des sanctions de la puissance publique. Cette approche porte implicitement la marque de l'application du principe de subsidiarité, qui induit précisément une forme de relativisation des modes d'intervention de la puissance publique, que celle-ci s'inscrive au niveau central ou au sein des instances politiques considérées naguère comme secondaires ou subalternes (Faure, 1997). Elles serviront ici de toile de fond pour l'analyse de trois phénomènes sans doute spécifiques, mais qui n'en sont pas moins intimement reliés à une même évolution d'ensemble : l'emprise de la construction européenne sur le gouvernement local, la territorialisation de l'action publique et l'institutionnalisation du rôle des associations.

L'emprise de la construction européenne sur le gouvernement local et régional

La transformation des conditions et des modalités de l'action publique ne se limite pas au cadre de l'État-nation. Elle le déborde en effet largement pour s'inscrire jusque dans les relations internationales, telles que les donne à voir en particulier la constitution de « régions » continentales (Union européenne, accord de libre échange nord-américain, Mercosur en Amérique du Sud, etc.). Semblable recomposition instaure un niveau d'action dont la formation et le fonctionnement, en contexte de mondialisation, ne sont d'ailleurs pas sans incidences sur l'amenuisement de la capacité d'intervention des instances étatiques (Rosenau et Czempiel, 1992; Strange, 1996; Whiting, 1996) et sur l'émergence, précisément, d'une

possible gouvernance « régionale » dans une perspective de « régulation planétaire » (Valaskakis, 1998).

À cette échelle d'appréhension des phénomènes politiques, les problématiques et les approches sont de plus en plus souvent définies en termes de « gouvernance multiniveaux ». En ce qui concerne plus particulièrement l'Union européenne, certaines reconnaissent une place singulière aux entreprises européennes de dimension internationale dans le processus d'élargissement et, surtout, d'approfondissement (Cowles, 1997). La mise en œuvre des fonds structurels a par ailleurs constitué au sein de l'Union un facteur de toute première importance de mobilisation des autorités subnationales et d'intervention des groupes d'intérêt (Marks, 1993; Smith, 1997). À l'encontre des schèmes interprétatifs qui mettent l'accent sur le « pilotage » par la Commission européenne elle-même, selon une approche de type *top down*, Charlie Jeffery met l'accent sur l'implication des acteurs infrarégionaux et sur leur participation aux décisions communautaires. Un double facteur serait susceptible de fonder le caractère déterminant de la dynamique *bottom up* dans l'établissement de nouveaux modèles de gouvernance multiniveaux : d'une part, la tendance décentralisatrice des États de l'Union européenne; d'autre part, le déclin relatif de l'État central dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Sur la base du concept de « politique communautaire interne », Jeffery entend ainsi déterminer dans quelles circonstances, dans quels domaines et selon quelle intensité les autorités infranationales sont en mesure de participer au processus européen de prise de décision (Jeffery, 1997). Selon une optique similaire, Ingeborg Tömmel s'attache à élaborer un cadre théorique propre à rendre compte de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance au niveau européen :

> *It is obvious that regions are steadily moving towards a more active role and performance in European as well as in national decision-making and policy implementation. Regional governments increasingly design and implement « new » policies for fostering economic growth, restructuring and modernization of respective territories. They reorganize local decision-making structures and procedures favouring direct communication, co-operation and consensus building between public, private and non-state actors* (Tömmel, 1998 : p. 53).

La transformation du système politique européen est à considérer ici dans son ensemble et au travers de « ses modes dominants de gouvernance » : dé-hiérarchisation des relations entre niveaux de gouvernement au profit de rapports plus coopératifs ; prise en compte du marché pour mesurer la performance des institutions et des acteurs

publics ; formes plus directes d'interaction entre acteurs publics et privés.

> *On the whole, private or non-governmental actors will increasingly be involved in public decision and policy-making, particularly at regional or local level, in exchange for a more direct representation of their interests within government. Public actors in turn will increasingly perform new functions as market-oriented entrepreneurs and as coordinators and regulators of the policy process* (*Ibid.* : p. 56).

Ces transformations majeures conduisent, au sein des composantes du système politique européen, à l'établissement de relations intergouvernementales – ou multiniveaux – fortes (Constantelos, 1996 : p. 30).

Les rapports qui, sur cette base, se nouent entre les autorités régionales et les instances européennes relèvent d'une stratégie d'ensemble ; ils sont l'expression d'une volonté de recomposition des relations de pouvoir entre divers niveaux territoriaux. L'ampleur de ce processus de transformation ne saurait s'expliquer sans une forte adéquation entre politique publique européenne volontariste et initiatives locales, incitation financière et dynamique sociopolitique, programme communautaire visant à la cohésion du territoire européen et orientations proprement régionales (Palard, 1998). Nul doute que la Commission a « trouvé dans la prise en compte de la dimension régionale le moyen de s'engager dans une nouvelle politique de type « horizontal », aux limites nécessairement mal définies, et de tenter, ce faisant, de nouer des relations directes par-dessus les États nationaux avec les collectivités régionales décentralisées » (Delfaud, 1989 : p. 42). On est ainsi véritablement fondé à parler d'une « européanisation du gouvernement local » (Goldsmith, 1993). D'aucuns y ont perçu la traduction, à visée émancipatrice au bénéfice du niveau local, d'une logique d'« encerclement du pouvoir d'État ». Ainsi, la Charte communautaire de la régionalisation annexée à la Résolution sur la politique régionale européenne (adoptée en novembre 1988 par le Parlement européen) propose d'associer les régions aux décisions des États et de la Communauté européenne; surtout, elle traduit la volonté de contribuer à une réduction des particularismes politico-administratifs en proposant une reconnaissance statutaire des instances régionales dans l'architecture institutionnelle des États (Biancarelli, 1991). La création du Comité des régions par le traité de Maastricht est venu concrétiser cette orientation.

Il convient à cet égard de prendre en compte les incidences spécifiques de la politique régionale européenne qui découlent de la mise en œuvre des fonds structurels évoqués plus haut, singulièrement du Fonds européen de développement économique régional (FEDER). Plus

précisément, une orientation proprement institutionnelle, commandée par l'objectif d'instauration d'une « Europe des régions », ne s'est-elle pas progressivement substituée à la volonté première d'une « simple » correction des disparités interrégionales dictée par des objectifs de cohérence *économique* et de cohésion *sociale* ? Si des États non seulement centralisés, mais également dépourvus d'instances régionales, à caractère administratif ou politique, s'engagent actuellement dans un mouvement de réforme (le Portugal et la Grande-Bretagne, par exemple), c'est en majeure partie sous la pression de Bruxelles. Enfin, il va sans dire que les relations entre les instances européennes et le renforcement des « institutions régionales » – pour s'en tenir à ce terme volontairement générique, qui s'applique aussi bien aux Länder allemands qu'aux Autonomies espagnoles – ne sont nullement unilatérales : les revendications régionalistes en faveur d'une plus large marge de manœuvre au sein de l'État-nation trouvent dans la construction européenne tout à la fois leur légitimité et leurs conditions de réalisation. De façon de plus en plus marquée, les régions font figure d'acteurs majeurs de ce qu'il est convenu d'appeler la « coopération décentralisée », forme de diplomatie des collectivités territoriales qui constitue en l'occurrence l'un des sous-produits essentiels de la politique régionale européenne. Le développement de ce champ d'intervention et son renforcement par la mise en œuvre de programmes spécifiques comme l'initiative communautaire INTERREG – relative à la coopération transfrontalière – permettent de saisir la portée et les incidences de la formation d'ensembles régionaux intra- ou internationaux.

Ainsi, les régions ne sont pas les spectatrices passives de cette recomposition. Elles sont au contraire devenues des acteurs de premier plan d'une coopération décentralisée qui découle en toute logique de la politique régionale communautaire. Parallèlement aux structures de réflexion et de *lobbying* (Association des régions frontalières d'Europe, Comité des régions alpines, Conférence des régions périphériques maritimes, etc.) se sont élaborés des programmes de coopération qui représentent une forme d'expérimentation et de mise en œuvre d'un espace unique européen : le « quadrige européen » (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne et Lombardie), l'Arc atlantique, l'Eurorégion que forment Catalogne, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, la Communauté de travail des Pyrénées, le Fonds commun Aquitaine-Euskadi-Navarre, etc., sont des manifestations de la médiation interinstitutionnelle qui s'opère entre les niveaux supra- et infranationaux. Les facteurs socio-économiques n'expliquent donc pas seuls une expansion extra-nationale de relations en réseaux qui traduisent

l'affirmation et la revendication d'un statut proprement politique en marge des États-nations.

La territorialisation de l'action publique

Les processus de régionalisation et de décentralisation tels qu'ils se sont développés en France depuis le début des années 1970, mais surtout avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ne constituent pas de simples opérations de technique législative. Certes, la nouvelle répartition des compétences qu'ils introduisent au profit des communes, des départements et des régions ne représente pas une transformation négligeable en matière de capacité d'intervention. Mais l'essentiel est ailleurs, ou, à tout le moins, ces processus apparaissent à bien des égards comme des mesures d'ajustement, d'adaptation et de rattrapage. Ils portent avant tout la marque d'une transformation des rapports au politique et au territoire. Tout se passe comme si le paradigme centre-périphérie avait perdu de sa pertinence et que le local devenait inéluctablement un enjeu central, en ce qui concerne tant la gestion du développement local que celle des effets sociaux du chômage et de l'exclusion sociale. Il convient de voir dans l'abandon du long effort de standardisation de la gestion publique une importante traduction de l'évolution tout à la fois de la configuration du système social, du rôle dévolu aux institutions qui composent la puissance publique et du rapport au territoire. Comme le soulignent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « la référence à la territorialisation de l'action n'est pas une simple concession au concret, elle signale plus profondément une interrogation sur la configuration et les propriétés du pouvoir politique dans les sociétés avancées. Le territoire est un élément constitutif du politique » (Duran et Thoenig, 1996 : p. 583).

C'est dire qu'il ne faut pas s'arrêter aux seules stratégies mises en œuvre par les acteurs politiques, qu'il s'agisse de dirigeants de partis ou de responsables gouvernementaux. Il convient bien plutôt de porter attention prioritairement aux logiques sociales inintentionnelles dans lesquelles, d'ailleurs, les stratégies elles-mêmes s'inscrivent ainsi qu'à leurs effets sur les conditions nouvelles de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques locales.

S'il est un constat sur lequel on peut sans conteste s'accorder à propos de l'évolution du système politico-administratif français, c'est bien celui de fin du « jardin à la française ». Depuis deux décennies au moins, le modèle français de politique publique est en crise, crise institutionnelle à l'évidence, mais crise également des conditions de la régulation sociale.

La perte de centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale en est un indicateur majeur ; elle est le corollaire de ce que Pierre Muller appelle la « revanche du local ». Avec les lois de décentralisation, le législateur a ouvert pour ainsi dire la boîte de Pandore. Bien au-delà, en effet, du strict dispositif initial de redistribution des compétences entre les différents paliers du système politico-administratif, la décentralisation a contribué à affaiblir la fonction de médiation de l'administration d'État et a rompu radicalement avec les principes censés présider jusqu'alors à l'organisation et à l'aménagement du territoire. Les collectivités locales ne sont plus désormais, ou ne sont plus avant tout, de simples composantes subalternes d'une république une et indivisible ; à la mesure évidemment de leurs moyens en ressources humaines et financières, elles entendent profiter pleinement du droit qui leur est reconnu de s'« administrer librement ». Bien plus, loin de se penser comme le fruit d'une sorte de démembrement ou de segmentation de la République, beaucoup parmi elles, comme par une sorte de recours spontané au principe de subsidiarité ou de fédéralisme social[3], tendent à se définir comme les cellules primordiales sinon fondatrices d'une nation qui, par voie de conséquence, ne peut tirer sa consistance que de l'agrégation de ces unités territoriales de base.

L'importance croissante accordée aujourd'hui à la construction d'identités territoriales, au travers notamment des politiques culturelles locales, est une manifestation parmi d'autres de cette inversion de la charge de la preuve. De la même façon, dans le domaine des politiques économiques locales, « le centre de gravité [...] s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes » (Muller, 1992 : p. 293). On est ainsi passé de l'« administration locale », sous la férule tutélaire et unificatrice du « centre », au « gouvernement local », cette dernière expression entendant précisément signifier l'emprise du leadership désormais exercé par les exécutifs locaux. Ce bouleversement paradigmatique est largement pris en compte par les auteurs du rapport de synthèse préparé en 1998 à l'initiative de l'Institut de la décentralisation dans une perspective de relance du processus de modernisation de la gestion publique en France. Les auteurs retiennent comme centraux trois indicateurs complémentaires : « les "absences" répétées de l'État sur des dossiers pourtant cruciaux, la mise en débat de frontières territoriales d'intervention publique jusqu'alors inflexibles et l'apparition de politiques locales résultant de l'expérimentation d'un "agir collectif" relativement inédit » (Décentralisation, 1998 : p. 3). Cette transformation de la légitimité

institutionnelle va de pair avec de nouvelles attentes en matière d'imputabilité et de responsabilité (*accountability*).

C'est l'amplification de tels redéploiements qui conduit précisément nombre d'observateurs à recourir au terme de « gouvernance » comme à un concept synthétique. Après le passage de l'« administration locale » au « gouvernement local », l'heure serait en effet à la transition vers la « gouvernance ». Même si ce terme ne fait l'objet d'un usage ni labellisé ni systématique, la majorité des analystes se rejoignent sur au moins deux constats conjoints : d'une part, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques locales sont placées sous le signe d'une profonde « incertitude » ; d'autre part, cette incertitude des conditions de l'action induit de nouvelles configurations d'acteurs qui prennent la forme d'ensembles flous et qui paraissent de plus en plus commandées par l'impératif de la contractualisation et de la concertation, au nom le plus souvent du pragmatisme, de la malléabilité et de l'expérimentation (Dorf et Sabel, 1998).

L'incertitude des acteurs n'est pas nouvelle, mais elle présente désormais un caractère de plus en plus non structuré : en situation de rationalité limitée, on ne sait plus clairement discerner ce que l'on ne sait pas ni les voies à emprunter (en termes d'élucidation des problèmes, de montage d'actions interinstitutionnelles adéquates, etc.). Les problèmes sont devenus moins définissables, difficilement hiérarchisables et plus hétérogènes parce que « transversaux ». Aucun acteur ou groupe d'acteurs, par ailleurs, n'est plus seul à détenir la solution. Si, naguère, la haute administration était plus ou moins en mesure d'édicter des normes standardisées sinon incontestées, il s'agit aujourd'hui « moins de produire [des normes] que de résoudre des problèmes plus diffus et malaisément cernables dans des logiques techniques » (Duran et Thoenig, 1996 : p. 591). L'incertitude se fait d'autant plus prégnante qu'à l'indétermination des enjeux s'ajoute celle des territoires. Plus précisément, il n'est pas interdit de penser que l'indétermination des enjeux et la désormais impossible régulation par le haut se conjuguent pour conduire à repenser les périmètres des territoires d'action estimés pertinents. Pour reprendre les catégories de T. Lowi, tout se passe comme si les limites rencontrées par la conduite des politiques distributives, redistributives ou réglementaires dictaient désormais l'engagement de politiques constitutives (Lowi, 1964) et invitaient les acteurs sociaux et politiques locaux à faire preuve d'invention sur le terrain des modes opératoires. La transversalité des problèmes appelle l'échange politique, l'intermédiation et la production de nouvelles normes comme conditions de la consolidation des espaces politiques territorialisés et de la régulation sociopolitique. Le processus

d'institutionnalisation des « pays », dont la délimitation correspond plus ou moins à celle des bassins d'emploi, à mi-chemin entre les structures intercommunales et l'institution départementale, offre de cette orientation une illustration exemplaire : la définition du périmètre et des objectifs concrets de ces nouveaux territoires revient aux acteurs locaux, qui ont également à en inventer les structures internes et le mode de fonctionnement. On voit par là que l'incertitude, qui invite l'État à la modestie, est indirectement génératrice d'innovations. Ainsi que le fait observer Jean-Claude Thoenig, la réduction de l'état d'incertitude, en tant qu'activité cognitive et comportementale, nécessite que l'organisation ne soit ni mécaniciste ni bureaucratique : en effet, « des modes de flexibilité interne et des aptitudes collectives à l'apprentissage se révèlent incompatibles avec un degré trop élevé de centralisation de l'autorité » (Thoenig, 1995 : p. 14). Avec la politique de la ville, on dispose d'un bon exemple de l'interrelation entre sentiment d'incertitude et processus d'apprentissage (Gaudin, 1995 : p. 43). Les pratiques de contractualisation et de concertation induites par cette politique sont en étroit rapport avec trois processus conjoints : la perte de centralité de l'État et l'indétermination relative des frontières entre les niveaux territoriaux, du local au supranational; la transformation des rapports entre les acteurs publics et les acteurs privés; enfin, la territorialisation de l'action publique. Ces processus conduisent certains à faire « l'apologie conceptuelle de la politique de la ville » (Donzelot et Estèbe, 1994).

On aura pu remarquer que les analyses qui sont développées ici et là présentent une forte similarité, jusque d'ailleurs dans les formulations mêmes. Patrick Le Galès estime ainsi que, « pour l'État, la recomposition de ses missions ne se fait donc pas par le haut, par Paris et le national, mais par le bas, à partir des territoires et du local » (Le Galès, 1995 : p. 65). Comme en écho, P. Duran et Jean-Claude Thoenig remarquent de façon fort similaire que « la recomposition des missions de l'État ne se fait plus par en haut mais par en bas, à partir des territoires » (Duran et Thoenig, 1996 : p. 591).

À ce type de transformation voire d'inversion des systèmes d'action, marqués désormais par un parti pris délibérément inductif, correspond une dynamique nouvelle en matière d'institutionnalisation de l'action collective. L'analyse en termes de gouvernance prend ici la forme de l'élucidation des mécanismes qui conduisent à la construction de systèmes partenariaux largement inédits (Lowndes et Skelcher, 1998) : l'État, par l'intermédiaire de ses représentants territoriaux, devient, somme toute, un acteur parmi d'autres. De tuteur, il devient « animateur », voire simple partenaire. On retrouve là, à l'évidence, la

traduction des politiques « constitutives » signalées plus haut. L'évocation de ce type de processus donne généralement lieu à une grande richesse lexicale, dont la contribution déjà citée de Duran et Thoenig offre une excellente illustration. Sans prétendre à l'exhaustivité, retenons en particulier : coopération, ajustement mutuel, intermédiation, horizontalisation des enjeux, combinaisons multiples et savantes de financements croisés, contrat interinstitutionnel, construction de réseaux, capacité de jeux en commun, mutualisation des risques, apprentissage collectif de la conceptualisation conjointe, création de cadres de référence communs, arguments collectivement soutenus, mise en commun d'expériences, solutions collectivement dégagées, décloisonnement, désegmentation, interconnexion, nodalité, etc., sans compter, bien sûr, les notions plus communes de contractualisation, de concertation et de négociation (Duran et Thoenig, 1996). Cette longue liste n'épuise d'ailleurs pas la quête des synonymies, que prolonge notamment l'analyse de Jean-Pierre Gaudin : mobilisation réticulée des politiques urbaines contractuelles, production de normes de la négociation explicite, groupe de savoirs partagés, apprentissage de mobilisation plurale d'intérêts, démarche conventionnaliste, construction des interlocuteurs, contractualisation réticulée (ou réticulisation politique), procédure de mise en réseaux de la négociation contractuelle, construction des interlocuteurs, processus localisé de reconnaissance mutuelle, etc. (Gaudin, 1995). On peut voir dans cette remarquable efflorescence la marque indiscutable autant qu'inédite de la forte emprise des processus ainsi désignés ; toutefois, le caractère souvent métaphorique des expressions et des désignations souligne également la difficulté de l'analyse, qui fonctionne plus par accumulation de métaphores que par stricte conceptualisation. L'inventivité des auteurs n'a sans doute d'égale que leur sensibilité au processus de dé-hiérarchisation, de recomposition et d'innovation des systèmes d'acteurs.

On est porté à rapprocher les façons de rendre compte de ce processus de la figure des « réseaux neuronaux », qui permet à G. Paquet et à J. Roy d'expliciter l'apport de la notion de gouvernance à l'étude des organisations structurées : selon eux, il s'agit pour les acteurs d'intervenir non plus sur un mode qui agence objectifs et système de guidage autour de règles rigides, mais plutôt de concevoir l'action de leadership à l'intérieur d'une « communauté de pratiques » en émergence et en quête d'un nouveau sens commun (Paquet et Roy, 1994). On rejoint par là, *mutatis mutandis*, les notions de *policy communities*, de réseaux de politiques publiques, de médiation, d'*urban regime* (Hamel, 1998 : p. 179), d'arènes ou de forums publics, en lien plus ou moins étroit avec celle de gouvernance. C'est dans cette perspective que sont désormais le plus

souvent envisagées les conditions de la construction tout à la fois des territoires politiques et des normes de l'action[4].

Destiné à présenter les objectifs d'une journée d'étude organisée à la fin de l'année 1998 par l'Association nationale pour la valorisation interdisciplinaire de la recherche en sciences de l'homme et de la société auprès des entreprises (ANVIE) dans le cadre d'un partenariat avec, en particulier, le Centre national de la recherche scientifique, l'Association des maires des grandes villes de France et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le texte qui suit est parfaitement illustratif de l'approche dominante en ce qu'il restitue, dans leur complexité, les principales dimensions de l'évolution en cours :

> Les modèles de la politique urbaine se transforment et font place à des démarches de gestion stratégique qui visent notamment à la gestion de l'imprévisible. Le gouvernement urbain ne peut être conçu sur le simple modèle de l'organisation hiérarchique de différents niveaux de pouvoir, mais il doit être envisagé comme un processus complexe de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs. Le recours au concept de gouvernance locale permet de rendre compte de la transformation du rôle de l'État au profit de formes plus diversifiées d'intervention du politique sur le développement urbain, ainsi que du développement des rapports contractuels entre divers acteurs tels que l'État, les collectivités territoriales, les entreprises privées, les divers types d'expression de la démocratie locale. Il permet de comprendre les mécanismes de négociation entre différents groupes dont les rapports se définissent à la fois par la compétition et la coopération (*La lettre de l'ANVIE*, 1998 : p. 9-10).

On trouve ici la marque d'une sorte de « vulgate », dont les clés de lecture paraissent s'imposer à nombre de travaux de recherche ou de rapports d'experts ; on la retrouve, entres autres, dans les « dix clefs pour la bonne gouvernance urbaine » édictées à la suite de la conférence Habitat II d'Istanbul (Cavallier, 1998 : p. 41-54).

L'institutionnalisation des associations

Au-delà des strictes limites des sphères publique et privée, la prise en considération des associations permet d'incorporer à l'analyse la dimension civique. *De facto*, la constitution et l'intervention de ces

groupements sont communément considérées comme des contributions à l'exercice de la démocratie, et singulièrement de la démocratie locale. Ainsi, pour le directeur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, éditrice de la revue *Territoires*,

> le fil conducteur du débat est [...] de chercher à quelles conditions les associations peuvent participer à créer de la citoyenneté pour que les décisions prises par l'élu soient plus démocratiques, plus locales et plus politiques. [...] Un travail sur les frontières est particulièrement utile, et c'est dans les relations entre élus et associations qu'il est possible : frontières géographiques infralocales (entre les quartiers, entre le centre et la périphérie), frontières sociales entre groupes (d'âges, économiques, culturels, ethniques), frontières plus virtuelles entre acteurs quand ils ont derrière eux un passé très institutionnalisé. Frontières aussi autour du local, pour le désenclaver, pour prendre du recul et inscrire les projets dans le bassin de vie. Un développement réellement local est à cette condition : relier des acteurs d'horizons différents autour d'un même projet (Hannoyer, 1996 : p. 47).

Les acteurs associatifs relèvent de la « société politique », au sens que donnent les Anglo-Saxons à *policy*. Or, recourir à la notion de « société politique », c'est d'emblée considérer l'action des associations comme un élément à part entière du système politique et de la puissance publique et comme une modalité parmi d'autres de la mise en œuvre des politiques sectorielles et territoriales. Somme toute, à l'instar de la décentralisation, les associations sont une façon d'être de l'État. Elles sont en effet, le plus souvent d'ailleurs, à leur corps défendant, « invitées » pour ainsi dire par les pouvoirs publics – locaux et nationaux – à assumer une fonction d'intermédiation ordonnée à la production de solidarités dans des espaces où se déroule un processus de déstructuration sociale et/ou de marginalisation territoriale. Définir les associations comme des acteurs à part entière de l'organisation territoriale et du développement social local, c'est indirectement leur reconnaître – leur prescrire ? – une fonction de gestion des rapports sociaux que les pouvoirs publics ou ne seraient plus réellement en mesure d'assumer, ou exerceraient plus difficilement que naguère. C'est aussi supposer acquise une redéfinition de la division du « travail » d'intégration sociospatiale.

Inaugurant, en septembre 1992, la rencontre organisée par le Comité national de liaison des régies de quartier[5], Michel Delebarre, ministre d'État chargé de la fonction publique et des réformes

administratives, adopte une attitude où, de façon fort suggestive, la sollicitation le dispute à la sollicitude; il souligne en particulier la fonction d'interface exercée de la sorte ainsi que les effets innovateurs attendus de la revendication sociale :

> Vous avez la responsabilité d'être, excusez-moi du terme, des emmerdeurs patentés, des innovateurs permanents, des interpellateurs sans cesse insatisfaits de ce qui se passe, reconnaissant le chemin parcouru mais toujours en train de défricher celui qui sera à parcourir demain. Si vous n'êtes pas porteurs d'innovation sociale, comment donc évoluera la société ? « C'est comme cela que je considère le partenariat entre ce que peut être un gouvernement et le monde associatif que vous représentez, ce que peut être une municipalité et les innovateurs sociaux que vous rassemblez » (*Les Cahiers des régies de quartiers*, juillet 1993 : p. 11).

On a là, sur le plan discursif, un modèle des rapports qui s'instaurent le plus souvent entre associations et acteurs politiques et qui se construisent dans pareil jeu relationnel mi-coopératif, mi-concurrentiel.

Il convient à cet égard de souligner l'évolution des stratégies des pouvoirs publics au cours des deux dernières décennies. Deux types d'attentes paraissent s'être ainsi succédé : à la volonté de *modernisation du système politico-administratif local* s'est tendanciellement substituée une volonté de *gestion de la marginalisation sociale et territoriale.*

De la stratégie qui est dictée par le premier type de préoccupations, le rapport Delmon (1976) constitue une traduction exemplaire. Dans la lettre qu'il adresse en février 1975 au Premier ministre et qui conduit à la constitution de la Commission Delmon, le chef de l'État nouvellement élu fixe des objectifs qui traduisent une problématique fondée sur l'idée de concertation et de participation dans le champ du cadre de vie : l'accent est mis sur « la participation des citoyens aux institutions et aux procédures dont dépend le cadre de la vie quotidienne » et sur « la consultation plus approfondie du public sur les projets d'aménagement » ; dans cette perspective, il convient de « permettre aux groupements d'usagers et associations de sauvegarde ou de promotion du cadre de vie de participer à des actions positives en aidant les collectivités publiques, notamment les collectivités locales ». La « participation » n'est donc pas ici une fin en soi ; la rupture du traditionnel jeu à deux – élus et administration – par l'introduction du partenaire associatif telle que la préconise le rapport Delmon ne constitue qu'un moyen. La transformation des règles du jeu politico-administratif

local est ordonnée avant tout à la « modernisation » et à la rationalisation du processus décisionnel. Un plus large recours aux procédures d'information et à la pratique de la consultation doit conduire à une amélioration de la décision et de sa mise en œuvre. Dès lors, selon les termes du rapport Delmon, « l'ensemble des mesures qui sont proposées par le groupe de travail ont un double objet : créer les conditions de la vitalité du courant associatif ; consolider et développer les procédures de décisions participatives existantes ». L'objectif est centré sur le développement de l'*intégration systémique*. On n'en est encore, rappelons-le, qu'au tout début de la prise en compte des effets de la crise économique qui débute en 1973-1974.

La formation de cette crise, son inscription dans la durée et l'amplification de ses effets en matière de précarisation des composantes sociales et territoriales les moins bien armées pour y faire face, en milieu rural comme en milieu urbain, conduisent à une révision des stratégies et des attentes à l'égard des associations, sans toutefois que disparaisse l'orientation première. En tout état de cause, sur l'objectif d'intégration systémique se greffe un objectif d'*intégration sociale et territoriale*. Les associations se voit ainsi créditées d'une capacité d'action originale dans la mesure même où elles sont en mesure d'occuper une position privilégiée, notamment par leur niveau d'information et leur capacité d'intervention au sein de « zones d'incertitude » dont le contrôle tend à échapper au pouvoir politique et à l'autorité administrative. On en trouve une claire traduction dans la « problématique générale » proposée au printemps 1997 par la Mission recherche expérimentation (MIRE) du ministère du Travail et des Affaires sociales comme base de réflexion à un séminaire de recherche organisé en vue de préparer un appel d'offres sur le thème « Produire les solidarités » :

> On cherchera à rapprocher les analyses en termes de solidarité sociale et celles en termes de *mixed economy of welfare* pour organiser une série d'interrogations sur les productions des solidarités à partir d'observations centrées sur le fait associatif. [...] Des associations se développent et drainent un flux de ressources croissant. Si l'on en croit notamment les discours politiques, les associations apparaissent comme *le relais adapté pour un État défaillant* dans ces missions sociales, étant garantes de souplesse, de proximité, de capacité d'*adaptation* et d'*innovation*. Elles jouent comme un véritable laboratoire où sont expérimentées, voire généralisées de nouvelles formes d'emplois, et surtout d'activités. C'est notamment

à travers l'activité des associations que se manifesteraient de nouvelles solidarités et que seraient produits *les fondements d'une nouvelle citoyenneté sociale*. Enfin, de nombreuses analyses montrent un glissement du militantisme politique et syndical vers l'engagement associatif, plus à même de porter une *mobilisation collective* individualiste et rationnelle, et de *représenter* ceux que les institutions traditionnelles ont oubliés, ou exclus.

De toute évidence, la MIRE situe ici sa réflexion dans l'ordre d'une action centrée non plus sur la modernisation d'un système où l'État a perdu sa position centrale, mais sur la « réparation » du tissu social et, sans doute, sur les conditions d'une gestion durable, et d'un faible coût tant social que financier, de l'exclusion. Dès lors, la réflexion peut s'engager sur la place de l'action associative dans les réseaux institutionnels et donc sur l'articulation entre logiques associatives (charité, altruisme, échange, etc.), logiques étatiques (intérêt général, par exemple) et logiques marchandes (efficacité, rentabilité, etc.).

*

* *

De ce triple regard, il se dégage au moins une conclusion commune : le caractère généralisé de la recomposition, sur des territoires en quête de stabilisation et qui vont de l'international au local, tout à la fois des systèmes d'acteurs, des modalités de l'action publique et des articulations entre le système politique, les politiques publiques et la société civile. Ainsi, que ce soit à l'échelle de l'Europe, à celle du système politico-administratif national/local ou à celle des engagements associatifs, on voit, selon des configurations diverses, des formes d'innovation s'inscrire dans les rapports entre représentants de sphères d'actions ou de secteurs différents, ainsi que dans les processus de négociation, d'ajustement, d'apprentissage et de coordination. On est ainsi fondé à suggérer, avec Bruno Jobert, que ce qui se met en place, à travers une telle évolution des systèmes d'action par approximations successives, ce sont des « architectures spécifiques de compromis institutionnalisés ». Compromis sociaux autant que compromis institutionnels, d'ailleurs, si du moins l'on s'accorde à reconnaître, selon une approche d'économie politique, que les changements relevés dans l'exercice de la souveraineté résultent dans une grande mesure de la différenciation croissante des niveaux de développement des territoires et des groupes sociaux.

Dès lors, à travers de nouveaux systèmes d'acteurs et de nouvelles conditions d'institutionnalisation de l'action collective, la gouvernance se rapporterait tout à la fois à l'indéniable complexité de la situation et à l'impératif de la régulation. Les fonctions plus ou moins explicitement prescrites aux associations donnent à penser qu'on n'est pas véritablement en présence de « moins d'État »; ce sont plutôt les formes mêmes de l'État qui ont changé, par voie de délégation ou par une sorte d'infiltration ou de phénomène de capillarité, entre ce qui relève respectivement du *politics* et de la *polity*. C'est en ce sens que l'on a pu dire qu'il convenait de voir dans la décentralisation moins le renforcement de la périphérie que le déplacement même du centre... ou sa démultiplication. Somme toute, la gouvernance n'est peut-être qu'une autre façon de nommer semblable démultiplication.

Notes

1. Cet article présente le numéro de l'*International Political Science Review* (vol. 19, n° 2, avril 1998) intitulé *New Trends in Municipal Government*.

2. James G. March et Johan P. Olsen retiennent pour leur part quatre caractéristiques majeures de la gouvernance, qui implique tout à la fois : le développement de l'identité des citoyens et des groupes dans leur environnement politique; une capacité d'appropriation de l'action politique par les citoyens, les groupes et les institutions; la prise en compte des événements politiques en tant que pourvoyeurs de sens; enfin, l'aptitude du système politique à s'adapter aux nouvelles demandes qui lui sont adressées (March et Olsen, 1995).

3. « Le fédéralisme social favorise une décentralisation massive des fonctions politiques et remet aux corps intermédiaires et aux entités locales le soin d'exercer la plupart des fonctions sociales. [...] La base politique de l'ordre fédéraliste, c'est le pouvoir local, la municipalité. Dans un État moniste, les pouvoirs locaux sont des créatures de l'administration, qui reçoivent leur personnalité et leurs attributions par délégation. Dans le régime du fédéralisme social, les collectivités locales et régionales jouissent d'une autonomie naturelle avant toute intervention de l'État. Le rôle de ce dernier à leur égard doit se borner à les doter d'un statut juridique approprié à leur rôle et à leur prêter une assistance pratique dans l'accomplissement de leurs tâches. Suivant la logique fédérative, la société doit s'édifier de bas en haut, et l'État n'intervient auprès des collectivités locales qu'à titre subsidiaire ou en cas d'urgence. Bref, l'État ne peut se soumettre ces collectivités, seulement les assister » (Marc Chevrier, 1994).

4. L'adoption d'une position explicitement ou implicitement constructiviste peut d'ailleurs conduire certains sociologues à insister à l'extrême sur la multiplicité et la segmentation des actions engagées et à minimiser d'autant le rôle des acteurs publics, en particulier dans la production de l'urbain; ainsi peut-on lire dans une étude récente consacrée aux « interstices » urbains du Bas-Montreuil, à l'est de Paris, que « l'acteur de la ville [...] est diffus dans une multitude d'initiatives privées, spontanées, impulsives parfois, contradictoires souvent. Ce sont les sujets inconscients, les acteurs qui transforment la ville sans avoir cette intention, sans en avoir en tout cas formulé le projet. [...] Bien difficile dans cette multiplicité d'acteurs de déceler ou définir une gouvernance. [...] [La] mise en cohérence de l'action à la ville, facilitée par les transferts de compétences décidés par la loi de décentralisation de 1982, sans doute observable dans la mise en œuvre de politiques urbaines particulières à quelques villes, est loin d'être une réalité générale » (Hatzfeld, Hatzfeld et Ringart, 1998).

5. Selon la Charte des régies de quartier adoptée en 1991 lors de la deuxième assemblée générale du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), la démarche de labellisation part de trois exigences : une intervention territorialisée qui vise à améliorer les modes de gestion technique urbaine en les mettant en synergie avec un mode de gestion sociale qui favorise la participation directe des habitants comme salariés et comme acteurs; le souci, sur ce territoire, de l'insertion économique des personnes les plus en difficulté; la recréation du lien social sur la base de l'apprentissage de la gestion démocratique du territoire du quartier dans une logique d'action communautaire.

Bibliographie

ANDREW, C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 101-117.

BIANCARELLI, J., 1991, « La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe », *Revue française d'administration publique*.

CAVALLIER, G., 1998, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

CHEVRIER, M., 1994, « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 : entre l'utopie et la clairvoyance », *Cahiers d'histoire du Québec au XXe siècle*, n° 2.

CONSTANTELOS, J., 1996, « Multi-Level Lobbying in the European Union : A Paired Sectorial Comparison Across the French-Italian Border », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, p. 28-55.

COWLES, C., 1997, « L'européanisation de l'action politique des multinationales », *Politique étrangère*, vol. 62, p. 309-324.

DÉCENTRALISATION, INSTITUT DE LA, 1998, « Territorialisation de l'action publique : la fin annoncée du " jardin à la française "? », Boulogne-Billancourt, Institut de la décentralisation.

DELFAUD, P., 1989, « La perception des disparités régionales de la Communauté économique européenne », *Revue d'économie régionale et urbaine*.

DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1994, *L'État animateur*, Paris, Esprit.

DORF, M. C. et C. F. SABEL, 1998, « A constitution of democratic experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, p. 267-473.

DURAN, P. et J.-C. THOENIG, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.

FAURE, A., 1997, « Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 31-56.

GAUDIN, J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 51-59.

GOLDSMITH, M., 1993, « The Europeanization of Local Government » *Urban Studies*, vol. 30, p. 683-699.

HAMEL, P., 1998, « Urban Politics in the 1990s : the Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 173-186.

HANNOYER, F., 1996, « Clarifions : associations et élus, quels rapports? », *Territoires*, vol. 366.

HATZFELD, H., M. HATZFELD et N. RINGART, 1998, *Quand la marge est créatrice. Les interstices urbains initiateurs d'emploi*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

JEFFERY, C., 1997, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et management public*, vol. 15, p. 211-231.

JUDGE, D, G. STOKER et H. WOLMAN, 1995, « Urban Politics and Theory : An Introduction », dans, D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres. Sage.

LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 57-95.

LOWI, T., 1964, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, p. 677-715.

LOWNDES, V. et C. SKELCHER, 1998, « The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance », *Public Administration*, vol. 76, p. 313-333.

MARCH, J., G. OLSEN et J. P. OLSEN, 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

MARKS, G., 1993, « Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC », dans A. Cafruny et G. Rosentaal (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2. *The Maastrich Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.

MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, p. 275-297.

PALARD, J., 1998, *Vers l'Europe des régions?*, Paris, La Documentation française.

PAQUET, G. et J. ROY, 1994, « Méso-système d'innovation : structures et stratégies », Ottawa, Université d'Ottawa, Faculté d'administration.

ROSENAU, J. et E. O. CZEMPIEL, 1992, *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

SMITH, A., 1997, « Studying Multi-Level Governance. Examples From French Translations of the Structural Funds », *Public Administration*, n° 75.

STOKER, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 19-30.

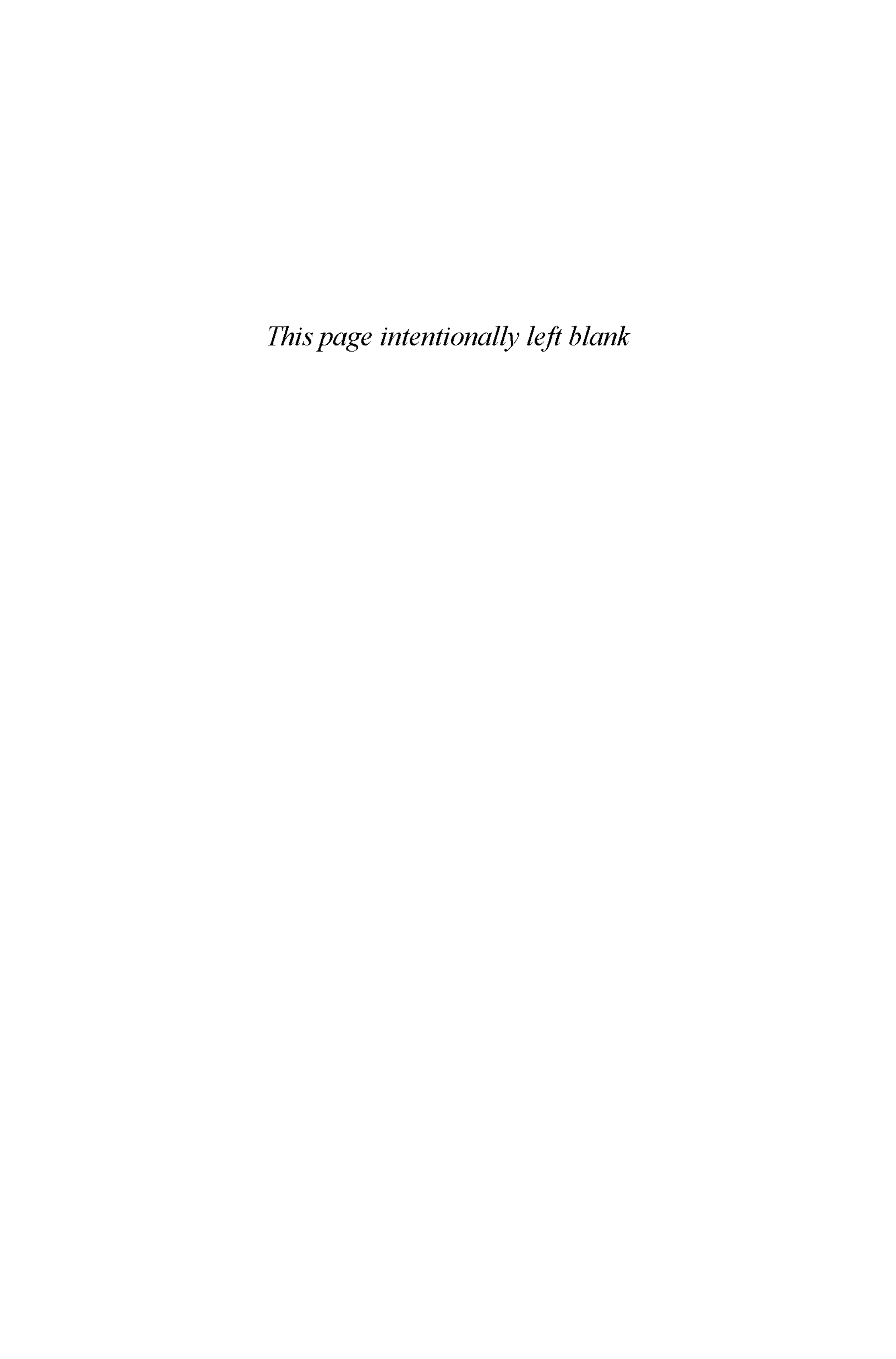
STRANGE, S., 1996, *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

THOENIG, J.-C., 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, p. 1-25.

TÖMMEL, I., 1998, « Transformation of Governance : the European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, p. 52-80.

VALASKAKIS, K., 1998, « Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n° 230, p. 5-28.

WHITING, R. VAN, JR., 1996, *Regionalization in the World Economy*, San Diego, The United States-Japan Foundation.



This page intentionally left blank

11

La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif

MARGUERITE MENDELL[1]

Dans cette intervention, j'essaie d'appliquer l'analyse de Gilles Paquet au cas particulier de l'économie sociale québécoise telle qu'elle évolue actuellement dans le milieu urbain à Montréal. Comme lui, je m'interroge sur deux phénomènes : d'une part, l'économie sociale elle-même et, d'autre part, les organisations collectives et communautaires qui composent l'économie sociale montréalaise. Ce faisant, j'aborde les questions soulevées par Gilles Paquet concernant l'échec des anciens modèles organisationnels hiérarchiques, bureaucratiques ou autoritaires, ainsi que la recherche d'une alternative au modèle sociétal néolibéral des 25 dernières années, qui reposait sur une philosophie individualiste.

N'étant pas politologue, je ne considère pas du tout les structures et les institutions politiques de l'économie sociale urbaine comme un défi aux formes et aux structures organisationnelles de l'entreprise, aux relations entre l'État et la société civile, ou encore à l'héritage participatif des organisations communautaires. Sans idéaliser l'économie sociale québécoise, j'aimerais l'aborder ici comme un type idéal pour ajouter au modèle participatif présenté dans le texte de G. Paquet. À mon sens, le type idéal que je propose rejoint le modèle que G. Paquet estime être en plein essor et qui se présente comme un modèle souhaitable de gouvernance dans les organisations.

Voyons, par un survol, comment l'économie sociale québécoise se définit et comment elle tend à renouveler l'ancienne économie sociale, composée historiquement des mouvements coopératif, associatif ou des mutuelles. Il me semble d'abord qu'il faut considérer l'économie sociale québécoise dans toutes ses dimensions. Premièrement, la nouvelle économie sociale québécoise me semble aller au-delà d'une définition structurelle; comme elle est beaucoup plus que le mouvement associatif, on ne peut simplement chercher à établir une distinction entre les entreprises collectives et les entreprises privées. Deuxièmement, elle va au-delà d'une définition sectorielle l'assimilant au troisième secteur ou au secteur non marchand. Enfin, la nouvelle économie sociale ne se laisse pas enfermer dans une définition territoriale puisqu'on peut la concevoir, de même que le fait G. Paquet, comme un nouveau « paradigme de l'apprentissage collectif ». À mon avis, la nouvelle économie sociale est porteuse d'un nouveau modèle de gouvernance, en lien avec les diverses expérimentations actuelles ou en évolution dans les entreprises et dans les organisations auxquelles fait référence G. Paquet.

L'éclosion de la nouvelle économie sociale s'est intensifiée au Québec à partir de la revendication du mouvement des femmes, qui, en juin 1995, réclamait du gouvernement québécois qu'il investisse dans l'« infrastructure sociale », par opposition au programme d'infrastructure lancé par le gouvernement Chrétien à Ottawa. Par infrastructure sociale, les groupes de femmes entendaient tout le travail des femmes non reconnu socialement ni financièrement, et pourtant aussi essentiel au fonctionnement de la société que les voies routières financées sans tergiversations par l'État. De toute évidence, à l'examen des trois dernières années de la vie publique, cette revendication des femmes a transformé la scène politique au Québec. Pour la première fois, les mouvements populaires ont été invités à participer à un sommet socio-économique, aux côtés des traditionnels décideurs clés du Québec, soit des représentants syndicaux, du milieu des affaires et de l'État. Jamais auparavant les membres des mouvements populaires – entre autres, les femmes, les écologistes, les militants communautaires – n'avaient participé aux négociations ou à la planification stratégique. On entrevoit ainsi déjà un changement de gouvernance au niveau national. Le Québec, déjà reconnu pour son modèle multipartite de concertation, continue à innover en matière de néocorporatisme; cette première présence d'acteurs issus des mouvements populaires a eu des conséquences inédites et, à mon avis, radicales à plusieurs égards.

D'abord, sur la scène politique, ces nouvelles voix nous font entendre un nouveau vocabulaire, un nouveau discours. Les nouveaux

acteurs sociaux rendent visibles et partagent avec les acteurs traditionnels des expériences qui avaient toujours été confinées à la marge de la société et qui restaient invisibles pour le grand public. À mon avis, cette participation des nouveaux acteurs et l'intérêt public pour les stratégies de l'économie sociale représentent déjà une transformation de la gouvernance québécoise. Toutefois, bien sûr, cet intérêt partagé pour la nouvelle économie sociale n'en est pas moins conflictuel. On entend au moins deux discours au niveau national : celui du ministère des Finances et ceux du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, du ministère des Régions et des mouvements populaires. Cela dit, la transformation est là et elle est bien réelle; elle conteste les politiques adoptées par le ministre des Finances et elle produit de nouvelles structures et relations dans les organisations qui se préoccupent du développement économique, à tout le moins dans les régions. Bien sûr, il est vrai aussi que les expériences demeurent inégales; certaines organisations communautaires de Montréal innovent beaucoup plus que d'autres à cet égard. Mais la tendance est là et c'est à cette tendance que je fais référence.

Les groupes populaires sont à l'origine du lancement d'une nouvelle économie sociale en voie de devenir au Québec un modèle organisationnel différent et participatif. Cette analyse est en contraste avec une simple interprétation soit structurelle (légale), sectorielle ou territoriale de l'économie sociale.

Toutefois je crois que les acteurs de l'économie sociale ont, dans un sens, été forcés de faire l'inverse de ce qu'évoque G. Paquet dans son article. Il met en évidence l'échec du modèle bureaucratique et l'émergence des processus de participation et de négociation. Il fait aussi ressortir la décentralisation décisionnelle qui caractérise les grandes entreprises et l'émergence de nouveaux lieux et pratiques. Il souligne enfin le principe de solidarité qui légitime la tendance à rapprocher les lieux décisionnels des clients potentiels. Si on revient à l'économie sociale où les acteurs ont une expérience différente, basée dans la plupart des cas sur une longue histoire d'action collective, sur une solidarité et sur un militantisme politique, on peut aller plus loin dans l'interprétation. Quand on considère les nouvelles responsabilités qui incombent aux acteurs et les nouvelles structures qui s'établissent actuellement, ce qui est fascinant et qui rejoint beaucoup l'argumentation de G. Paquet, c'est d'observer les tensions entre l'héritage de la culture communautaire participative et les nouvelles exigences de l'institutionnalisation progressive de leurs actions et de leurs acquis.

Je vais être plus précise en évoquant l'exemple des sociétés de développement économique communautaire à Montréal (CDEC), qui sont

des organisations intermédiaires entre l'État et la société civile. La première génération des CDEC a été établie dans des quartiers démunis de Montréal. Jusqu'au milieu des années 1980, les associations communautaires s'occupaient plutôt des questions et des revendications sociales. Jacques T. Godbout nous a beaucoup appris sur l'émergence et l'institutionnalisation des CLSC, sur leur résistance à la bureaucratisation et à la clientélisation de leur travail dans les années 1970 (voir son livre intitulé *La participation contre la démocratie*). Il existe des cliniques populaires qui résistent à l'institutionnalisation (par exemple, à Pointe-Saint-Charles). De leur côté, les CDEC ajoutent un nouveau volet, voire un fardeau, supplémentaire à l'action des organisations communautaires. Les CDEC ont été créées pour faire face aux problèmes de développement économique, de création d'emploi, de restructuration et de revitalisation des quartiers pauvres. Les fonctions des acteurs locaux devenaient ainsi beaucoup trop complexes; les intervenants communautaires ont été forcés de se concentrer sur de nouveaux enjeux. Mais l'action collective, qui était à la base de leur travail précédent, a beaucoup influé sur les structures de gouvernance des CDEC. Il faut voir que les CDEC sont en fait des instances étatiques, mais dont les conseils d'administration sont composés des représentants du milieu; l'État est donc devenu, et de façon majeure, un partenaire dans cette organisation. La réalité étant complexe, il nous faudrait absolument nuancer une telle discussion, mais restons-en pour l'instant à la perspective d'un type idéal de l'économie sociale. En remplacement d'un modèle clientéliste qui traitait chaque assisté social, chaque chômeur ou chaque entreprise menacée de fermeture comme un cas individuel, les CDEC ont été établies dans des quartiers démunis à Montréal pour présenter des stratégies de développement économique cohérent, intégré, reflétant les besoins et les potentiels socio-économiques du quartier. Ces stratégies sont le résultat d'un modèle de gouvernance participative qui, à mon avis, représente *un microcosme d'un paradigme plus large de l'apprentissage collectif*. D'abord le processus décisionnel reflète un héritage de « faire et agir autrement ». Mais deuxièmement, et cela touche la cœur de cette discussion, l'introduction de nouveaux objectifs économiques s'est faite en préservant la culture communautaire des organisations. Dans plusieurs cas, il fallait engager pour la première fois des personnes ayant une expertise plus économique, issues du milieu des affaires, etc. Il fallait aussi négocier avec des entreprises privées ainsi qu'avec des entreprises collectives. Donc les tensions, les contradictions, les antagonismes relevés par G. Paquet sont devenus des composantes essentielles des nouvelles stratégies de développement économique, « encastrées » (*embedded*) dans une autre optique et gérées autrement.

Avec les CDEC, nous sommes en présence d'un cas particulier où le modèle précédent aurait pu être menacé par les nouvelles responsabilités économiques qui exigeaient une autre façon de fonctionner. Par contre, le bagage communautaire d'action collective, de solidarité et de militantisme a agi, à mon avis, comme un frein à l'adoption d'un modèle axé exclusivement sur l'employabilité et le développement des entreprises, et détaché de la réalité socio-économique du quartier. Parfois, c'est la stratégie de développement local qui l'emporte sur le modèle de développement économique plus communautaire. Bien que la culture communautaire ait joué un rôle positif, il y a des cas où elle a empêché l'acceptation des responsabilités économiques et des relations partenariales avec des entreprises privées. Mais, pour revenir au texte de G. Paquet, les institutions que constituent les CDEC sont devenues des dispositifs cognitifs. Sans le dialogue et la négociation et sans un apprentissage collectif qui a pris plusieurs formes, il aurait été impossible ou très difficile de concilier les divers intérêts et les diverses expériences. Les entreprises privées qui s'impliquent dans les CDEC de diverses manières ont, elles aussi, été influencées par cette expérience.

Revenons à l'économie sociale qui inclut les CDEC, mais aussi les autres acteurs communautaires, associatifs, et les entreprises collectives et sans but lucratif. J'ai utilisé les CDEC comme exemple d'une gouvernance plus démocratique et plus participative. Ce modèle de gouvernance est actuellement incorporé dans une définition plus large de l'économie sociale québécoise. Cela dit, on voit aussi des tensions suscitées par des interprétations et des perceptions divergentes. À mon avis, ces difficultés entre, par exemple, le mouvement des femmes qui a lancé l'économie sociale et les autres acteurs regroupés autour d'un Chantier de l'économie sociale qui gère un budget accordé par le gouvernement, reposent essentiellement sur l'objet de la gouvernance. Les groupes de femmes, par exemple, continuent à revendiquer des programmes gouvernementaux; toutefois, les revendications de l'économie sociale vont beaucoup plus loin, en contestant ce modèle de répartition des revenus par l'État national et en proposant une révision du modèle du partenariat entre l'État et les acteurs de l'économie sociale. Ce n'est pas du tout un abandon des objectifs, mais bien plutôt une autre façon de voir les choses. C'est en ce sens, dans la perspective plus large des défis auxquels sont confrontés, depuis près de 15 ans, les acteurs de l'économie sociale, que les CDEC montréalaises peuvent être perçues comme type idéal.

Rappelons que la légitimation de l'économie sociale à l'échelle nationale est fondée sur l'action, sur la pratique, sur les expériences vécues

par les femmes et par les CDEC, maintenant reconnues comme de nouveaux modèles de développement économique et de gouvernance organisationnelle. Ce qui a été antérieurement expérimenté est devenu un instrument du changement social, contestant l'hégémonie du modèle néo-libéral. Que l'on parle de plus en plus de l'entreprise sociale, de l'entrepreneuriat social, de partenariat, etc., démontre qu'on est très loin d'une perspective uniquement sectorielle ou territoriale, au-delà des vécus antérieurs. Il s'agit plutôt d'un discours conceptuel, normatif. Que les entreprises privées, par exemple, soient invitées à assister aux réunions des conseils d'administration des CDEC, à occuper une place à la table décisionnelle des quartiers, représente une transformation radicale de la gouvernance locale.

Nous sommes témoins de ce qu'Alberto Melucci a appelé les *new frameworks of sense*, soit de nouvelles perceptions ou de nouvelles façons de voir, qui vont beaucoup plus loin que les mouvements sociaux. Ces derniers, explique Melucci, sont plutôt des agents ou des acteurs « fixes ». Quant aux nouvelles façons de voir ou de percevoir, elles représentent un défi symbolique important et ont un effet sur les rapports de forces, qui deviennent négociables en raison de ces nouvelles perceptions. Les groupes dominants sont forcés d'innover et d'inclure les nouveaux acteurs dans leurs modes de fonctionnement et dans leurs structures décisionnelles. La distinction entre l'État et la société civile est moins claire. Le rôle du secteur privé peut lui aussi être négocié dans cet environnement. On assiste à l'émergence d'une pluralité décisionnelle, et la question dorénavant soulevée est celle de l'« institutionnalisation » et de la menace que cette dernière peut présenter pour une culture communautaire militante, traditionnellement orientée vers la contestation. Je pense que cette analyse de Melucci rejoint beaucoup les expériences des CDEC montréalaises et les points soulevés par G. Paquet dans son article.

Si on admet que les expériences des organisations communautaires ont beaucoup à apporter à la société québécoise, la question de l'apprentissage collectif est cruciale. Le rôle du dialogue aussi : il s'agit de favoriser des *conversations* continuelles, non pas des *consultations* continuelles! Alors, comment peut-on créer des conditions pour que se réalise cet apprentissage collectif? On a beaucoup à apprendre de l'éducation populaire, où l'accent est mis sur la validation d'expériences au quotidien; c'est actuellement le cas dans les CDEC et dans l'économie en général au Québec, où les nouvelles formes organisationnelles ou institutionnelles sont fondées sur ces expériences vécues. Il existe actuellement au Québec un riche et important dialogue entre les acteurs de l'économie sociale, les mouvements populaires et les

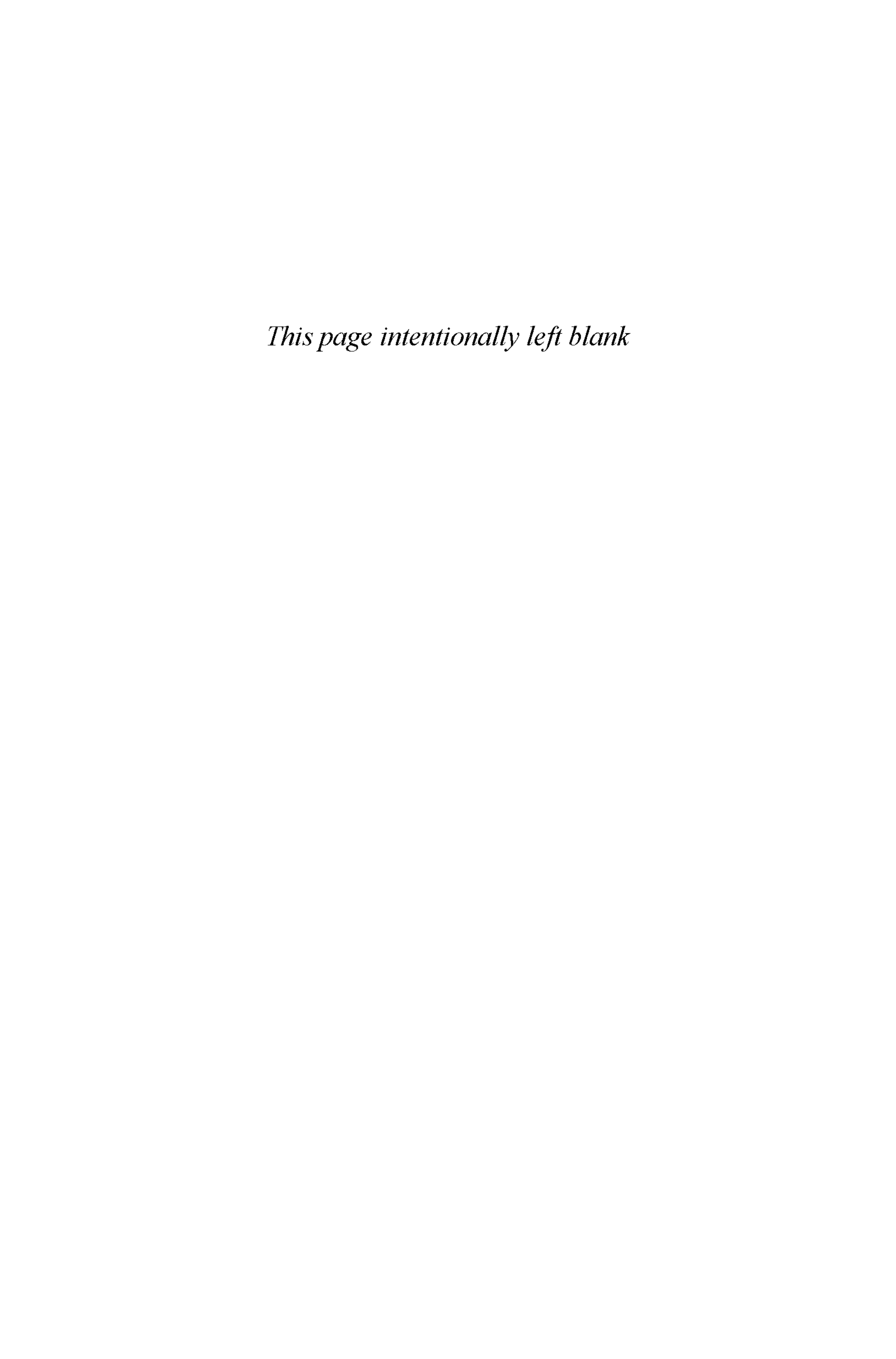
chercheurs universitaires autour d'un projet d'apprentissage qui combine ces expériences quotidiennes avec des outils d'analyse plus théoriques et plus techniques, essentiels pour ceux et celles qui portent des responsabilités devenues plus larges et plus complexes.

Récemment la Confédération européenne des syndicats, en collaboration avec plusieurs autres organismes représentant l'économie sociale en Europe, a publié un « appel » qui insiste pour que les pratiques démocratiques de l'économie sociale soient diffusées exclusivement par l'intermédiaire du dialogue. Celui-ci a la capacité de transformer la culture politique actuelle. À l'instar de l'initiative européenne, un appel québécois en faveur d'une économie sociale qui soit solidaire a été lancé l'été dernier.

Dans son texte, G. Paquet met l'accent sur le dialogue, la négociation, l'émergence d'un modèle d'organisation pluriel, mixte et interactif. Il insiste aussi sur la nécessité de transformer le langage politique en passant d'un langage de droit à un langage de biens. J'ajouterais : d'un langage de marché à un langage de société. Je pense qu'au Québec les acteurs de l'économie sociale et tous ceux et celles qui ont élaboré ces nouvelles structures de gouvernance, comme les CDEC montréalaises issues de stratégies démocratiques, témoignent qu'on réalise de grands pas dans cette direction. Les nouvelles structures constituent bel et bien l'institutionnalisation d'une action collective, d'une *praxis* et de nombreux acquis, moins pour les bureaucratiser que pour les renforcer, surmonter les vulnérabilités auxquelles se butent toujours ceux et celles qui construisent de nouveaux projets viables, rentables, faisables. Et ce, dans le contexte d'un discours dominant qui continue à affirmer qu'il n'existe pas d'alternatives à la réalité actuelle, malgré les échecs continuels.

Note

1. J'aimerais remercier Mme Lucie Mager pour l'assistance qu'elle m'a apportée en faisant la révision de ce texte.



This page intentionally left blank

12

De l'éducation pour la gouvernance

LISE BOILY

À la mémoire de Frédéric Boucher

La problématique de la « gouvernance »

La problématique de la *gouvernance,* tout en appelant l'éducation, nous mène à réfléchir sur la nature de la démocratie contemporaine qui se veut une démocratie de *participation,* à l'opposé d'une démocratie d'opinion (sondages) ou d'une démocratie de consultation (scrutin populaire); en effet, le concept de gouvernance s'enracine profondément et ravive le débat entre les tenants de la politique de l'égalité et ceux de la politique de la différence (Wolton, 1997; Taylor, 1994). Qui dit participation dit capacité de harnacher les forces dynamiques des divers groupes sociaux vers un effet de synergie. Aussi, la gouvernance remet en question deux démarches distinctes : soit celle de la créativité et celle de la *mimesis.* La créativité consiste en cette capacité à établir des rapports d'un type novateur, inusité entre des éléments de tradition et la nouveauté. La *mimesis,* elle, encourage la reproduction à l'intérieur du système (Kanter, 1977; Boily, 1991, 1993). Elle résiste à la créativité d'approche et de contenu pour maintenir uniquement des valeurs et des procédures éprouvées; aussi est-ce à l'extérieur d'elle que la créativité, jusqu'à maintenant, a pu s'exprimer.

La gouvernance se réclame d'une démarche de créativité, à l'opposé de la bureaucratie qui s'inscrit dans un processus de *mimesis*. La gouvernance privilégie le processus de création, d'innovation par sa démarche et exige un type de leadership particulier : celui de *rassembleur*. Elle favorise une reconnaissance de la différence et se donne comme défi l'équilibre, l'harmonie entre les forces dynamiques de la vie en société, de la politique et de l'économie. Elle concrétise la politique de la reconnaissance (Taylor, 1992 : p. 107) et s'articule ainsi au fondement même de l'identité, de l'autre et de la reconnaissance de l'autre.

Comme la mise en place du projet de gouvernance fait appel à des configurations mentales adaptées aux préoccupations et aux enjeux contemporains, il faut aussi créer, *construire* des référents, des structures mentales qui sauront porter ce projet; ici le rôle de l'éducation est primordial. L'éducation s'avère une condition de base pour réaliser l'objectif de la gouvernance dans son orientation ultime qui est de renouveler la démocratie, de lui injecter une force vitale : celle de la participation. N'est-ce pas Platon qui le premier nous a sensibilisés à cette relation intime qui existe entre la politique et l'éducation (*La République*)? N'a-t-il pas démontré ce lien privilégié entre savoir et pouvoir?

La qualité opératoire du concept

Le terme « gouvernance » désigne « les pratiques de gouvernement caractérisant l'organisation des êtres humains en société, tant au niveau local, national et international que mondial » (UNESCO, 1996 : p. 21). Nous trouvons ainsi un écho à Aristote, qui, le premier, a parlé de *gouvernance* dans *La politique*, ainsi que des qualités de son *méga individu* (*megaloprepeia*) dans l'*Éthique à Nicomaque*, livre IV, faisant ainsi référence à ce que j'appelle dans ce texte des qualités de *rassembleur*. Pour Aristote, il était primordial d'instaurer l'ordre et de créer des référents stables à partir de la diversité.

La gouvernance respecte les valeurs pluralistes, rejette les tendances à l'homogénéisation et tend à favoriser l'*empowerment* des individus, concept qui renforce l'humanisme, le vivifie. La gouvernance est liée étroitement au concept de démocratie et fait référence à trois ordres de la dynamique sociale, c'est-à-dire la société civile, le marché et l'État. Il s'agit d'une manière d'aborder la gestion de la société, de ses composantes avec un regard dynamique conjonctif plutôt que disjonctif dans sa complexité. Cela semble être la forme la mieux adaptée aux défis contemporains face à la mondialisation. « Gouverner une société contemporaine, c'est recréer sans cesse un équilibre entre des exigences

contradictoires, c'est chercher sans cesse de nouvelles solutions au fur et à mesure que le vieil équilibre devient caduc » (Taylor, 1992 : p. 138). Faire converger les pratiques démocratiques est un défi de taille et fait appel tout à la fois à la créativité, à la politique et à la gouvernance :

> Cultiver la créativité collective signifie aussi trouver des moyens d'aider les individus à concevoir de nouvelles façons de vivre et de travailler ensemble. Notre imagination sociale et politique est à la traîne par rapport à notre imagination scientifique et technologique. D'aucuns ont dit que les États, qui se sont arrogé un pouvoir de plus en plus exorbitant, sont devenus trop petits pour les grandes choses et trop grands pour les petites choses. Déléguer certains pouvoirs vers le bas et d'autres vers le haut permettrait, peut-être, d'améliorer la manière de vivre ensemble et de régler les différends. Il est temps d'étudier de plus près les méthodes et procédures telles que la délégation de pouvoir et la décentralisation qui permettraient aux individus de faire entendre leur voix et d'influer sur les décisions (UNESCO, 1996 : p. 24).

La gouvernance se révèle comme une solution pertinente aux préoccupations actuelles de cohésion sociale et de développement social. Les situations nouvelles issues de la crise de la modernité sont incontournables. Face aux malaises de la modernité et aux dangers de ruptures dont celle-ci fait l'objet, des penseurs nous invitent à inventer des stratégies proactives qui font appel au savoir rivé à l'action.

La modernité et ses malaises

Dans son livre *Grandeur et misère de la modernité,* Charles Taylor propose au sujet des malaises causés par la crise de la modernité une synthèse qui éclaire une partie de la complexité, des ambivalences et des ambiguïtés qui se vivent au quotidien. Selon Taylor, trois malaises principaux se manifestent : « Le premier concerne ce qu'on pourrait appeler une perte de sens : la disparition des horizons moraux. Le deuxième concerne l'éclipse des fins, face à une raison instrumentale effrénée. Et le troisième porte sur la perte de la liberté » (Taylor, 1992 : p. 22). La « face sombre » de l'individualisme accentue la perte de sens : « [cela] tient à un repliement sur soi, qui aplatit et rétrécit nos vies, qui en appauvrit le sens et nous éloigne du souci des autres et de la société » (Taylor, 1992 : p. 12). La raison instrumentale effrénée représente « cette

rationalité que nous utilisons lorsque nous évaluons les moyens les plus simples de parvenir à une fin donnée. L'efficacité maximale, la plus grande productivité mesurent sa réussite » (Taylor, 1992 : p. 15).

Certains effets pervers de cette instrumentalité se manifestent dans les divers phénomènes de fragmentation, et, selon le philosophe, la fragmentation est une cible, un objet privilégié pour la pratique de la rationalité instrumentale. La perte de liberté, elle, s'exprime par le désengagement politique, par un renforcement des procédures accompagné d'une inflation bureaucratique qui ramène une forme tutélaire de pouvoir :

> [...] le fonctionnement conjoint du marché et de l'État bureaucratique tend à affaiblir l'initiative démocratique. Nous retrouvons ici le troisième malaise : la crainte formulée par Tocqueville, que certaines conditions de la société moderne ne sapent la volonté démocratique et que les gens consentent trop facilement à se laisser gouverner par un « immense pouvoir tutélaire » (Taylor, 1992 : p. 139).

D'autres problèmes s'y greffent, dont les dérives et les effets ambigus ou pervers de la permanence du changement (Touraine, 1992; Kanter, 1983), les écueils de la mondialisation (Petrella, 1997), la crise des identités (Mercure, 1999 : p. 49), la crise des savoirs (Boily, 1993, 1998), la restructuration problématique des organisations chancelantes (Paquet, 1998), sans oublier les phénomènes d'exclusion constants et subtils, auxquels s'ajoutent l'émergence des unicités et le défi de leur convergence. Ces phénomènes que l'on dit postmodernes font appel à une créativité d'approches et à une innovation de solutions.

Face à cela, la gouvernance propose l'action canalisée, endiguée de manière à assurer la qualité de la vie en société. « L'action est une condition de liberté », disait Hannah Arendt, qui rappelle à juste titre que pour être libre il faut agir (Arendt, 1983). À ce tournant de la mondialisation, la gouvernance se profile comme un moyen d'assurer l'équilibre entre les discours officiels et les pratiques sociales. La pluralité, caractérisant notre monde contemporain, fait appel au changement par le biais du savoir intégré et de l'action stratégique vers un nouveau leadership dans les pratiques sociales afin d'assurer le *développement social* et la *cohésion sociale*.

Dans le cadre de recherches stratégiques récentes abordant ces questions, nous avons observé les phénomènes des minoritaires et des pratiques d'exclusion à l'œuvre pour ensuite y jeter un regard critique et apporter un éclairage éthique en explorant les dynamiques du

changement (organisationnel et culturel) rattachées à ces phénomènes. Nous avons soulevé la problématique du savoir rivé à l'action et distingué clairement le rôle du savoir incorporé dans les stratégies d'intervention. Les études de cas que j'ai réalisées dans les industries de la communication au Canada (médias traditionnels et nouveaux médias) ont permis d'approfondir certains de ces aspects.

La première étape a permis de saisir la spécificité des entreprises de communication et les phénomènes de culture qui leur sont propres (Boily, 1992a, 1993). Cette première réflexion a fait ressortir un lien direct avec d'autres études qui s'intéressent aux phénomènes de disjonction voire de rupture possible dans nos sociétés, c'est-à-dire l'*exclusion.* L'intérêt porté aux phénomènes d'exclusion, à ses formes et à ses pratiques, est apparu comme une suite logique aux travaux d'analyse portant sur les contenus médiatiques reliés au vécu organisationnel et social. L'analyse des *formes* d'exclusion, en particulier, s'est révélée décisive dans la recherche pro-active d'un nouveau leadership intégrant *savoir* et *action* (Boily, 1998).

Dans la deuxième étape a été abordée la problématique du changement sous l'angle du rôle stratégique que les entreprises de communication remplissent dans la société, l'accent étant mis sur la variable clé du savoir dans le développement de savoir-être et de savoir-faire de type novateur pour la gestion du changement et l'intervention sociopolitique (Boily, 1993, 1998, 1998a).

Ces études ont fait ressortir l'importance qu'il faut attribuer à l'éducation comme fondement stable d'une société qui se respecte par rapport à ses idéaux politiques et qui s'assume dans le concret des actions à accomplir. Les idéaux allant de la politique d'« égale dignité » à la politique de la « différence » dans une démocratie de participation sont louables. Ils exigent une réciprocité dont les effets se décuplent : « la réciprocité équilibrée étaie l'égalité et, dans des contextes républicains idéaux, chacun dépend de tous, mais réciproquement et dans une égalité parfaite » (Taylor, 1994 : p. 67). Cette politique promeut les habiletés du faire-faire et la recherche de synergie; elle réduit au minimum les tensions possibles entre la pression d'homogénéisation et la reconnaissance des individualités. Assumer un tel objectif, qui s'inscrit dans les ambitions de la gouvernance, requiert une forme d'éducation très avant-gardiste.

L'éducation face au défi de la gouvernance

Les ambitions de la gouvernance pour l'expression de la démocratie ne peuvent être réalisées que par la qualité d'une éducation

qui comporte deux volets essentiels : une formation intellectuelle ou une scolarisation très poussée couplée à une expérience de vie interculturelle et professionnelle très développée. Nos travaux sur le terrain ont démontré l'importance de combiner ces deux aspects essentiels de la formation humaine qui prépare à la gestion créatrice de la pluralité. Cette conception d'une éducation adaptée aux besoins de la gouvernance s'inscrit dans la définition même du terme grec désignant l'éducation, *metanoïa*, qui veut dire « sortie de soi » : (sortir de soi-même pour retourner vers soi-même). Il s'agit d'un processus de croissance intérieure, d'un saut qualitatif tout autant que d'un processus d'acquisition de connaissances ou de savoirs précis. Cette conception postule également une certaine déstabilisation des valeurs et des référents assimilés pour explorer, adopter, adapter, puis incorporer de nouvelles propositions.

Il s'agit donc d'une éducation qui favorise, encourage l'approfondissement des fondements intellectuels de base, la comparaison analytique, le recours contextuel, le déploiement de points de vue diversifiés et leur confrontation systématique. Apprendre à gérer, à décortiquer les contradictions devient une nécessité : il faut concilier les oppositions, ne pas les nier, mais savoir les intégrer à un modèle ou à une stratégie viable de longue durée.

Le but de l'éducation consiste à savoir gérer la complexité avec autonomie et subtilité intellectuelle par la fréquentation d'auteurs qui s'inscrivent dans les préoccupations culturelles et contemporaines (Gutman, 1994 : p. 31-32). Cela présuppose qu'il faut d'abord savoir écouter, puis savoir dégager des structures de signification au niveau de la pensée à travers une épaisseur d'idées, savoir discriminer en s'appuyant sur un fondement, savoir interpréter en mettant en contexte, savoir évaluer de façon critique avec nuance, savoir analyser puis synthétiser pour favoriser une prise de décision lucide. Ces éléments déterminent la problématique du savoir rivé à l'action, le rôle du savoir incorporé dans les stratégies d'intervention, et constituent un défi majeur à l'ère de la mondialisation. Dans les débats entourant la dynamique pluriculturelle face au projet de gouvernance, on doit considérer le mode d'éducation comme une variable déterminante dans la compréhension de cette dynamique. Le mode de formation intellectuelle que proposent nos institutions rend possible l'effet de synergie souhaité.

Cette démarche crée un espace qui fournit les conditions nécessaires à un bricolage intellectuel et à une expérience humaine qui soient sains, provocateurs et à long terme, imprègne le mode de vie sociale en le régulant, puisque cet espace découle d'une expérimentation de la reconnaissance, du respect, de l'appréciation et souvent même de

l'intégration de la différence de l'autre qui va au-delà de la tolérance, et ce, dans une dynamique créatrice.

L'accès à la différence devient un critère important pour favoriser l'ouverture et faciliter le saut qualitatif. On se reproduit dans sa propre culture, mais on naît et on renaît dans la différence de l'autre. Il n'y a pas de saut qualitatif sans le rapport d'altérité, sans la différence de l'autre (Balandier, 1977; Augé, 1994). L'expérience intertextuelle / interdisciplinaire / interculturelle nourrit le saut qualitatif pour autant qu'existe une qualité d'encadrement humain et intellectuel, sans quoi on risque de favoriser l'acculturation d'assimilation, les phénomènes d'exclusion, de marginalisation. L'expérience de l'autre et des points de vue divergents dans leur différence de base sont des *révélateurs* de ce que l'on est, de ce que l'on peut être. On se libère souvent au maximum dans une autre langue, une autre culture. L'exemple d'écrivains qui produisent leur chef-d'œuvre dans une langue autre que la leur sert d'appui à ce point. Le phénomène des immigrants européens en terre américaine est aussi un exemple pertinent à l'analyse de ce phénomène. Être trop captif dans sa propre culture produit souvent un blocage, car on peut éprouver un sentiment de transgression au moment où l'on essaie de dépasser les limites dictées par sa propre culture. La différence devient ainsi un libérateur, un catalyseur à qualité exponentielle de son propre talent, de sa singularité et possiblement de sa virtuosité. Il ne s'agit pas d'un dépouillement de soi, mais plutôt d'une injection de nouveau dynamisme, de nouvelles variables qui contrent l'inertie culturelle. De plus, cette expérience raffermit la prise en charge identitaire puisque l'expérience du différent révèle qui l'on est. Le contact des savoirs divers exige souplesse et décristallisation, mais lorsqu'il est bien encadré, il devient *savoir-être,* il développe la force intellectuelle et la résistance, il affermit l'identité individuelle et stimule le dynamisme d'action.

Dans des publications antérieures (Boily, 1993; 1998 : p. 29-31), j'ai exploré la problématique du savoir rivé à l'action. J'ai analysé les écueils permettant de comprendre les dérives ou les échecs dans l'incorporation des savoirs. J'ai également mis en lumière des stratégies de proaction par le biais de l'investissement dans la formation sous ses formes variées. Une première étape m'a permis de préciser les limites de l'incorporation du savoir en illustrant ce point par une étude extensive menée auprès de cadres de haute direction (Boily, 1991). En étudiant des cadres de direction chargés de sélectionner la relève administrative, j'ai pu déterminer, grâce aux analyses de Colette Moreux (Moreux, 1978), que ces derniers reproduisaient en entrevue le « savoir appris » dans des cours de formation. Ce savoir, tout en correspondant à l'idéologie secondaire que

valorise la société, était isolé de la pratique pour la grande majorité d'entre eux. Ce constat posait donc le problème de l'« intégration du savoir » et permettait de reconnaître que les nombreux cours offerts ne pourraient remplacer l'expérimentation dans le concret des situations contradictoires ou des milieux culturels différents.

Le savoir appris ne prend son sens que lorsqu'il est incorporé, intégré dans des pratiques. La capacité de transfert, d'adaptation, de transposition d'habiletés acquises dans un champ disciplinaire précis devrait pouvoir s'appliquer et se concrétiser dans l'acte de gestion. Le défi consiste donc à lier cognition, action et proaction dans la performance sociale et professionnelle (Boily, 1998 : p. 30). Cette dynamique clé du savoir-être dépasse le prêt-à-dire, le prêt-à-penser, le prêt-à-gérer et ainsi éloigne du phénomène de la *mimesis* propre à la bureaucratie, phénomène remis en question précédemment.

Les effets pervers d'une formation intellectuelle étroite, surspécialisée, sont nombreux; ils contribuent davantage à former des exécutants que des personnes qui pensent l'action ou des cadres qui sachent utiliser le pouvoir pour *faire*. Ils conduisent aux oublis stratégiques, à l'ignorance contextuelle, à l'exclusion. Aussi faut-il favoriser l'utilisation des méthodes d'apprentissage comparatives nécessaires, et ce, non pas en superficialité, mais en approfondissant le réel par une démarche épistémologique visant à saisir les fondements propres à toute forme de connaissance, afin de transférer avec pertinence dans les pratiques les connaissances acquises. Un défi réel est posé : celui d'orienter le *savoir* vers l'*action*.

La gouvernance apparaissant comme une nécessité culturelle et sociale, elle s'appuie donc sur une forme d'éducation qui privilégie à la fois les volets intellectuel et humain. La gouvernance vise comme objectif une forme de cohésion sociale qui implique la pluralité culturelle. Elle évite l'exclusion de l'un par l'autre. Elle n'implique pas l'homogénéisation. Il y a place pour le rapport à l'altérité et à la reconnaissance dans le processus de cohésion sociale.

Le contraire de la gouvernance, c'est la contiguïté d'exclusivité, la coexistence neutre, le parallélisme, et c'est aussi le maintien d'écarts sociaux, économiques, intellectuels qui entraînent et nourrissent les pratiques d'exclusion.

Au-delà de l'exclusion : la proaction par l'éducation

L'exclusion est un concept qui évoque l'idée de discrimination, de marginalisation. Elle s'exprime sous des formes diverses que l'on peut

qualifier, paradoxalement, de récurrentes en ces temps de changements nombreux et diversifiés, et, face aussi à l'absence de leadership, des effets pervers sont décelables : on remarque intolérance, discrimination, contrecoup, statu quo ou retour en arrière. L'analyse de certaines de ces formes laisse entrevoir des éléments qui permettent de dégager des mécanismes propres à cette pratique. Pratique qui ostracise en mettant l'accent sur la différence, en faisant ressortir les tendances dominantes d'homogénéisation et qui situe nombre d'individus entre la marge et le centre. Les situations de statu quo, d'inertie culturelle dues à l'incapacité de gérer de nouveaux types de savoirs et de savoir-faire permettent d'expliquer ce phénomène.

Les pratiques d'exclusion sont liées à l'incapacité de gérer la *différence*. Différence de savoirs d'abord, qui entraîne l'incapacité de gérer la différence de l'autre dans des rapports d'altérité. Incapacité de gestion intellectuelle, qui enclenche par la suite des pratiques d'exclusion dans le vécu social et organisationnel. Les pratiques d'exclusion viennent d'un maintien volontaire de l'écart entre des discours superposés, contigus qui ne se rejoignent pas. Elles découlent du fait que les discours officiels n'ont souvent aucun ancrage dans la pratique, ce qui entraîne des effets pervers de dissonance. Partant de ce point, le maintien du clivage entre savoir, savoir-être et savoir-faire est une forme récurrente qui encourage l'exclusion. Les pratiques d'exclusion prennent diverses formes et traduisent notre incapacité face à la différence de l'autre, incapacité à élaborer une pensée de l'autre. La catégorie de l'autre devient réduite ou effacée, voire « non symbolisable ». La crise de l'altérité « généralisée », pour reprendre le propos de Marc Augé, se manifeste par certains phénomènes contemporains : fondamentalismes, nationalismes, crise de l'État, « mise en spectacle » du monde et autres manifestations dont le terme français « exclusion » a essayé de rendre compte (Augé, 1994 : p. 130-131).

La diffusion et l'encouragement d'une interaction par le biais d'une formation scolaire et d'une communication de qualité apparaissent comme des solutions puisque c'est dans l'altérité que s'effectue la découverte et que s'élargissent les perspectives. Il n'y a de connaissance que par la différence. L'altérité, comme le souligne Georges Balandier, « provoque une nouvelle naissance [...] l'autre n'est pas seulement reconnu en lui-même, il est aussi constitué en révélateur de soi » (Balandier, 1977 : p. 8). La formation scolaire stimule l'acquisition de nouveaux savoirs et savoir-faire, et la communication permet d'établir le lien nécessaire entre la pluralité, la différence et la négociation. Qu'elle soit médiatique, sociale ou organisationnelle, la communication participe, avec

ses nombreuses ramifications, au processus d'élaboration de la culture viable qui facilite la convergence des unicités, des différences; elle en est un facilitateur. Une des fonctions du système communicationnel demeure l'intégration des divers groupes et sous-groupes, la reconnaissance des identités et des valeurs culturelles et la compréhension des représentations symboliques différentes (Sainsaulieu, 1987). L'enjeu majeur consiste, comme le souligne Sainsaulieu, à produire des rapports dynamiques visant la reconnaissance de la coexistence dans un contexte pluraliste (Sainsaulieu, 1987). Bien sûr, un tel programme exige des leaders et non des bureaucrates puisque c'est la culture des cadres qui devient le processus régulateur dans la gestion de ce pluralisme, dans la convergence des diversités (Sainsaulieu, 1987; Boily, 1991).

C'est pour ces raisons et pour éviter l'exclusion dans des non-lieux où tout se rencontre sans se rejoindre que l'éducation, dans sa forme privilégiée, devrait favoriser l'appropriation de contenus novateurs de manière à créer des savoirs, des savoir-faire qui conditionnent un savoir-être dynamique permettant de penser de nouveaux savoir-devenir individuels et collectifs. L'intervention se situe autour du concept d'*incorporation* entre savoir et savoir-faire pour un savoir-devenir à effet exponentiel (Boily, 1998). Ce défi ne peut être résolu par la coercition en éducation. Il nécessite plutôt une expérimentation intellectuelle et émotionnelle à la fois. La gestion de savoirs diversifiés, l'analyse de thèses contradictoires, la mise en relief des différences, des perspectives autres, ainsi que la confrontation réelle d'environnements culturels différents et nombreux révèlent les seuils de résistance que rencontrent les individus face à de nouveaux points de vue, face à l'innovation, face au changement. Cette démarche permet de situer le niveau, la profondeur de la résistance et, de là, aide à l'invention de solutions adaptées. Les savoirs doivent passer dans les savoir-être de manière à faciliter des savoir-faire pertinents, performants dans les séquences de l'action et la totalité de l'action. C'est ce processus qui rend les individus capables de développer leur propre capital sémantique et leurs stratégies d'action de manière à « proagir » plutôt qu'à réagir. Éducation et gouvernance s'interpellent. La gouvernance fait appel aux qualités du *rassembleur*, même elle les catalyse. Il convient de développer ces qualités sur les plans conceptuel et pratique pour contrer la fragmentation, le désengagement politique et redonner vie à la participation, fondement de la démocratie.

Bibliographie

ARENDT, H., 1983, *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.

AUGÉ, M., 1992, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil.

AUGÉ, M., 1994, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris, Aubier.

BALANDIER, G., 1977, *Histoires d'autres*, Paris, Stock.

BOILY, L., 1991, « L'ingénierie de la culture des cadres et la communication stratégique », *Communication Information*, vol. 12, n° 2, automne, p. 219-249.

BOILY, L., 1992a, « Les entreprises de communication : une avenue de recherche stratégique », *Communication Information*, vol. 13, n° 2, p. 195-202.

BOILY, L., 1992b, « Pour une éthique des discours de la communication publique : de l'information à la persuasion », dans R. Bélanger (dir.), *Éthique de la communication publique et de l'information*, Montréal, Fides, coll. « Cahiers de recherche éthique », n° 17, juin, p. 27-42.

BOILY, L., 1993, « On the Semiosis of Corporate Culture », *Semiotica*, New York, Mouton de Gruyter, p. 5-31.

BOILY, L., 1995, « Inforoutes et enjeux culturels canadiens », dans *Le Communicateur*, Paris, juillet, p. 135-151.

BOILY, L., 1996, « La langue française : langue de choix », dans *Bulletin*, n° 12, AISLF, p. 89-90.

BOILY, L., 1998 « Changements technologiques, éthique et accessibilité universelle », *Comparaisons internationales*, Paris, CNRS-ENS, automne, 26 p.

BOILY, L., 1998a, « Médiologie, rapport à l'imaginaire, changement et post-modernité », dans *Cahiers de l'imaginaire*, Paris, L'Harmattan/Université Montpellier Paul-Valéry, n° 17, automne, p. 25-41.

GUTMAN, A., 1994, « Introduction », dans C. Taylor, *Multiculturalisme – Différence et démocratie*, Paris, Aubier.

KANTER, R. M., 1977, *Men and Women of the Corporation*, New York, Basic Books.

KANTER, R. M., 1983, *The Change Masters*, New York, Simon & Schuster.

MARANDA, P., 1972, *Mythology*, New York, Penguin Books.

MARANDA, P., 1994, *L'unité dans la diversité culturelle : une geste bantou* (avec Fidèle Nze-Nguema), Québec et Paris, Presses de l'Université Laval et ACCT.

MARANDA, P. en coll. avec P. Jordan et C. Jourdan, 1998, *Cultural Hypermedia Encyclopedia of Oceania*, 3e éd. revue et augmentée, Québec, Marseille, Laboratoire de recherche sémiographique en anthropologie, Centre de recherche et de documentation sur l'Océanie.

MERCURE, D., 1999, « Une société-monde? », *Vers quel monde?*, bulletin, AISLF, n° 15, p. 51-53.

MOREUX, C., 1978, *La conviction idéologique*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec.

PAQUET, G., 1998, « La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif », Colloque France-Canada « Gouvernance et démocratie », Université d'Ottawa, 2 et 3 octobre.

PETRELLA, R., 1997, *Écueils de la mondialisation. Urgence d'un nouveau contrat social*, Montréal / Québec, Éditions Fides / Musée de la civilisation.

SAINSAULIEU, R., 1987, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz.

TAYLOR, C., 1992, *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin.

TAYLOR, C., 1994, *Multiculturalisme – Différence et démocratie*, Paris, Aubier.

TAYLOR, C., 1998, *La liberté des modernes*, Paris, PUF.

TOURAINE, A., 1995, *Critique de la modernité*, Paris, Fayard.

UNESCO, 1995, *Our Creative Diversity*, rapport de la World Commission on Culture and Development, Paris, UNESCO. Version condensée publiée en français en 1996 : *Notre diversité créatrice*.

WOLF, S., 1994, « Commentaire », dans C. Taylor (dir.) *Multiculturalisme – Différence et démocratie*, Paris, Aubier.

WOLTON, D., 1997, *Penser la communication*, Paris, Flammarion.

Conclusion : La gouvernance en tant que précautions auxiliaires

GILLES PAQUET

Laisser la loi aux mains de gouvernants élus,
c'est confier le pot de crème à la garde du chat.

Friedrich von Hayek

Il me faut commencer par remercier tous les collègues qui ont participé au colloque d'octobre 1998 de leurs commentaires *viva voce,* et des réflexions qu'ils ont bien voulu mettre sur papier à la suite de la lecture de mon texte. C'est toujours un privilège que d'avoir des lecteurs attentifs et critiques. À cette aune, j'ai été choyé. Mais je ne suis pas le seul. Étant donné que les collègues qui ont pris mon texte comme point de départ à notre réflexion commune sur le thème « gouvernance et démocratie » ont trouvé suffisamment de dièses et de bémols à ajouter à la partition, ils ont fait émerger de nombreuses pistes de recherche nouvelles et prometteuses.

Il faut ensuite dire clairement que mes commentaires n'ont pas pour but de défendre le texte original contre ces critiques. La philosophie de l'apprentissage collectif accepte que le seul objectif d'un texte est de provoquer une réflexion qui ne peut, si elle est féconde, que le rendre en partie caduc. Donc ce chapitre de conclusion ne se veut pas apologétique mais syncrétique : j'y ferai une sorte d'inventaire rapide des malaises soulevés par le texte originel, mais dans le seul but de discerner les radoubs qui semblent s'imposer.

Ce qui donne son unité à mon propos, c'est une conviction profonde que la démocratie est évidemment le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple – comme le disait Abraham Lincoln –, mais que cet état de choses ne se réalise pas organiquement de toute nécessité.

Les auteurs des *Federalist Papers* l'avaient bien compris, ce qui fait qu'ils pouvaient écrire : « [...] *a dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government : but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions* » (*Federalist Papers*, n° 51). Or il me semble que la problématique de la gouvernance est fort utile dans la définition de ces précautions auxiliaires.

Dans la première section, j'inventorie quelques zones d'ombre qui ont été cernées par les commentateurs et je fournis certaines explicitations du cadre d'analyse. Dans la seconde section, je passe en revue les suggestions les plus utiles pour ce qui est des radoubs à faire à la problématique. La troisième et dernière section boucle la boucle en montrant comment la gouvernance constitue le sextant permettant de définir la sorte de précautions auxiliaires nécessaires pour qu'il y ait démocratie en acte, progrès économique et société décente.

1. Certaines zones d'ombre

Les commentateurs ont repéré dans mon texte des endroits où ils auraient voulu des renseignements complémentaires, où l'argumentation leur semblait court-circuiter certains problèmes importants. Ces zones d'ombre les ont amenés à exprimer des réserves et des malaises.

J'ai retenu pour discussion deux de ces zones d'ombre : 1) le rapport de la gouvernance au politique (et les problèmes de pouvoir et de conflits y afférents, 2) la négligence des effets pervers d'embrigadement, d'enthousiasme et d'exclusion. Dans le premier cas, péché mortel, on accuse la problématique de la gouvernance d'occulter les dimensions du politique, du pouvoir et du conflit, et c'est sa légitimité théorique qui est mise en question. Dans le second cas, péché véniel, c'est seulement l'angélisme du chercheur qui est taraudé.

2. Le rapport de la gouvernance au politique

On m'accuse de minimiser, d'occulter ou de remplacer le politique en éliminant des débats toute référence au pouvoir et au conflit. Or, ce malaise est sans fondement à moins de donner au politique un sens étriqué, et de prendre du pouvoir et du conflit une définition simpliste.

3. Le politique et le jeu des conflits et des pouvoirs

Pour certains politologues, le politique, par le truchement de la représentation, est « une élévation transfiguratrice de la société »

(Gauchet, 1998 : p. 112). C'est même une élévation *nécessaire* puisque, pour eux, seul le politique (compris comme participation collective dans une sphère publique où les intérêts sont confrontés, les conflits résolus, les divisions exposées, les confrontations mises en scène, et, de cette manière, la liberté acquise) peut, par le jeu des conflits et des pouvoirs entre partis ou adversaires collectifs, mener à une prise en compte appropriée du bien commun dans ce pluralisme agonistique qui est le nôtre (Mouffe, 1993). Dans ce contexte, on est même amené à attribuer les difficultés de la démocratie à des excès de consensus puisque ce sont les conflits entre pouvoirs qui sont garants du progrès.

Pour ceux qui défendent cette perspective, l'État étant le lieu privilégié de ces conflits entre groupes de pouvoir, et le centre de l'espace public, toute relativisation du rôle de l'État ne peut être considérée que comme une érosion déplorable du politique. C'est le cas alors même que l'on admet que de nombreux dysfonctionnements de structure résultent du « primat de la représentation des acteurs sur la résolution des problèmes qu'ils posent » et donc de l'exhaussement du rôle du politique (Gauchet, 1998 : p. 123).

Pour nous, il n'y a pas de lieu privilégié ou transcendant où se résoudraient les conflits. Agents et groupes, armés de leurs connaissances et de leur rationalité limitées, de leur quote-part de fausse conscience aussi, et bombardés par des barrages d'informations partielles et partiales en provenance d'un environnement turbulent, vont construire, à partir de leur histoire commune, des identités et structures d'appartenance plurielles dans un effort pour s'adapter et s'ajuster de la manière la plus heureuse à l'environnement et à autrui par l'apprentissage.

Ce mélange d'identités et d'apprentissage assure une mixture viable de résilience et de changement qui est héritée tout autant que construite. C'est seulement à la longue et malaisément que les institutions et les valeurs (qui constituent des dispositifs cognitifs et des points de repère utiles pour agents et groupes) vont être modifiées, chemin faisant, par la jurisprudence accumulée qui constitue les nouvelles habitudes.

Ces dispositifs cognitifs vont aider à stimuler et à faciliter l'apprentissage collectif en de multiples lieux, mais ne vont en aucune manière assurer une convergence automatique vers un équilibre global. À tout moment, l'ordre institutionnel va être déformé et infléchi en toutes sortes d'endroits (Lachmann, 1971) par les divers pouvoirs qui sont capables de l'influencer. Il s'ensuivra bien davantage des « dérives » que des progressions programmées : blocages, anomalies, paradoxes *locaux* qui vont déboucher sur des architectures organisationnelles et des processus continuellement en transformation.

Nous disons *locaux* parce que c'est *hic et nunc* que ces *désordres* et cette *décohésion* se font jour, et c'est là qu'ils vont devoir être résolus. Car les institutions « régionales », (au sens du rationalisme régional de Gaston Bachelard (1972), se construisent au gré des événements ou des conflits divers, ce qui amène des armistices sociaux enchevêtrés et paradoxaux dont la genèse n'est pas simple à retracer et dont la logique sous-jacente est toujours complexe. Il en sort des arrangements différents d'une « province » à l'autre, tant à cause des différences de priorités que des circonstances particulières (Paquet, 1994b). C'est en ce sens que Jon Elster (1993) parle de « justice locale ».

Même s'il n'existe pas un macroforum guide unique, nous ne sommes pas condamnés à l'arbitraire. Il y aura coévolution des divers sous-systèmes (ou systèmes locaux) sous la double contrainte du milieu externe en ébullition et du milieu interne en effervescence. Cette coévolution ne va pas nécessairement se faire toujours dans le sens des axes les meilleurs, c'est-à-dire ceux qu'auraient choisis les citoyens les plus éclairés et les mieux informés. L'apprentissage collectif peut déraper. Mais il ne dérape pas nécessairement.

Ce qui va guider les agents et les groupes dans cette recherche de l'ajustement viable, ce sont moins les stratégies opportunistes condamnées à tourner court puisque la visibilité est quasi nulle, que le recours aux valeurs phares et aux repères communs dans la recherche d'alliances possibles entre groupes hétérogènes. Un apprentissage heureux dans ce contexte dépend donc de compétences nouvelles acquises en cours de route et aussi d'un apprentissage de la référence aux valeurs.

4. Une notion polymorphe de pouvoir

Les blocages, anomalies, paradoxes et dérapages peuvent certes être engendrés par des actions délibérées de quelques groupes puissants. Mais c'est de moins en moins le cas. Dans un univers mondialisé, tous les monopoles sont temporaires, toutes les oligarchies fragiles. Ce qui plus est, le pouvoir y prend des formes multiples et dans des territoires de plus en plus divers. Il devient donc de moins en moins probable que les « aristocraties » et les « féodalités » soient universelles et qu'elles puissent durer. Quant aux conflits, dans cet univers mondialisé et turbulent, ils sont de moins en moins des conflits de tout-ou-rien et de plus en plus des conflits de plus-ou-moins (Hirschman, 1995).

Dans ce contexte, les malaises exprimés par les commentateurs viennent du fait que, le plus souvent, ces derniers ont une notion univoque de pouvoir : ils ont en tête le pouvoir sur, pouvoir tyrannique

qui permet au clan d'exclure, d'embrigader, etc. Or, dans les faits, le pouvoir prend diverses formes : pouvoir *sur* (tyrannie), mais aussi pouvoir *contre* (victime émissaire), pouvoir *à travers* (manipulation), pouvoir *autour* (coalition), pouvoir *entre* (médiation), pouvoir *de remettre en contexte ou de redéfinir les solutions, etc.* (May, 1972; Bartlett, 1989; Laurent et Paquet, 1998). Et ces divers pouvoirs ne sont pas concentrés dans le monde politico-étatique. Ils sont diffusés dans tous les secteurs et font l'objet de débats, d'alliances, d'arbitrages, d'armistices locaux. Si l'on devait donc définir un coefficient de pouvoir pour tout le réseau, on devrait prendre en compte la valence des divers acteurs, la diversité des lieux ou des niveaux où l'acteur peut exercer de l'influence et la panoplie des instruments à sa disposition pour ce faire. Dans un tel réseau, le pouvoir est un *pattern* distribué en transformation continue (Laurent et Paquet, 1998 : p. 44 et suiv.).

Cette notion polymorphe de pouvoir relativise considérablement l'importance du « conflit » au sens qu'il prend dans l'hypostase du politique. En effet, il se peut que le conflit émerge des affrontements dans l'arène étatique entre groupes dotés de pouvoir, mais ce n'est pas la possibilité issue. Les relations de pouvoir peuvent s'accomplir dans bien autre chose que dans le macroconflit. En fait, les dérapages potentiels que craignent les commentateurs révèlent la vastitude des territoires du pouvoir (entreprise, communautés diverses, etc.).

Rien dans ce processus ne nie le rôle d'encadrement du politico-étatique ou même la nature fondamentalement politique des arbitrages et des armistices locaux, mais rien n'assure non plus la pérennité du politico-étatique ou son dominium sur le champ politique, ou encore un passage obligé de tous les armistices par un « politique transcendant ». À certains moments, ce sont les clivages culturels et économiques qui sont déterminants; à d'autres, ce sont les conflits politisés dans le cadre de l'État; à d'autres moments, enfin, ce sont des jeux de pouvoir dans d'autres arènes (Paquet, 2000a, 2000b).

L'approche que j'ai proposée n'exclut donc en rien le politique, les conflits et les jeux de pouvoir. En premier lieu, elle les relativise (en posant nettement une certaine désintermédiation politique, un certain désenchantement du politique), mais elle en reconnaît clairement l'importance. En second lieu, elle ajoute que le politique est en train de se transfigurer, d'imploser et que ce qui en reste de fondamental est diffusé sur de nouveaux territoires. C'est à partir de ces postulats que l'on arrive à suggérer une approche plus éclectique de la gouvernance démocratique, approche qui ne souffre plus du même réductionnisme au politico-étatique *stricto sensu.*

Non seulement cette approche de rechange est soutenue par les résultats des recherches récentes – la désintermédiation et le désenchantement du politique (Touraine, 1999), sa transfiguration et son implosion (Maffesoli, 1992) et l'émergence de nouveaux territoires et circuits du pouvoir (Guéhenno, 1999) –, mais aussi c'est justement cette nouvelle donne qui explique l'importance nouvelle de la problématique de la gouvernance. En effet, cette libération du dominium du politico-étatique crée une valence plus importante pour les mécanimes de gouvernance.

5. La négligence des effets pervers possibles

Pour ce qui est de la négligence des effets pervers possibles d'embrigadement ou d'exclusion que la nouvelle gouvernance en réseaux peut engendrer, il nous semble qu'encore une fois c'est une réalité que nous n'avons pas occultée, mais que nous refusons d'exhausser.

Il s'agit là de sous-familles de blocages dans le processus d'apprentissage collectif que j'ai proposé. Sans aucun doute, le type de « localisme » auquel donne lieu la gouvernance en réseaux peut engendrer à la fois l'embrigadement, l'exclusion et la résistance au changement, à l'innovation, et donc à l'apprentissage collectif. Voilà qui commande prudence et juste mesure puisque les dérapages engendrés par les effets pervers, l'envie, l'enthousiasme délirant, l'embrigadement, etc., ne sont pas négligeables. Ces dangers ont été analysés par Piore (1995) et d'autres qui ont montré comment les nouveaux clans (*identity groups*) peuvent engendrer des communautés tellement fermées que le dialogue et l'apprentissage collectif deviennent impossibles.

Or le rôle de la gouvernance est justement de réduire la probabilité de ces dérapages. En situation normale, le compromis peut être négocié; en situation de blocage ou d'emballement, quand les identités sont mises en question et que tout devient « question de principe », le compromis devient impossible. Il y a danger que l'apprentissage collectif fasse long feu (Fish, 1999). C'est là que la mise en place d'un appareil de gouvernance approprié pourra transmuter des culs-de-sac en situations d'apprentissage collectif. Voilà justement le rôle des « précautions auxiliaires », qui sont la substance même de la gouvernance et qui veulent ajouter aux jeux de la démocratie les garde-fous qui s'imposent.

Pas question d'angélisme. L'envie, l'opportunisme, l'embrigadement et l'exclusion sont au rendez-vous. Mais il existe des moyens de les neutraliser suffisamment pour qu'il n'y ait pas de désastre. Il en découle souvent des progrès beaucoup plus limités que ceux qu'on a

prévus ou voulus, mais une gouvernance éclairée peut contribuer de manière importante à garder la situation en main en éliminant les servitudes – celles qui existent quand il n'y a pas de liberté politique, de possibilités économiques, d'opportunités sociales, de garantie de transparence et d'une certaine sécurité (Sen, 1999).

6. Les radoubs les plus urgents à effectuer

La problématique de la gouvernance que je propose demeure évidemment en construction. Il est donc important de passer en revue un certain nombre des suggestions faites par les commentateurs pour l'améliorer. Pour les besoins de la discussion, je voudrais départager les suggestions en deux grandes familles : celles qui ambitionnent d'enrichir la gouvernance comme manière de voir et celles qui cherchent à améliorer le processus de production de précautions auxiliaires.

7. Enrichir la gouvernance comme manière de voir

Dans le premier groupe de suggestions, je retiens les contributions de collègues qui ont confirmé le caractère fondamental de la perspective « gouvernance », mais aussi souligné certains angles morts de cette manière de voir.

Jean-Guy Belley propose trois embellies à apporter à la problématique. D'abord, il insiste avec raison pour mettre au centre de la discussion la dimension « pédagogique » incontournable qui est la clé de voûte de l'apprentissage collectif : voilà qui permet de jeter une lumière nouvelle sur les idées maîtresses de partenariat, de ressourcement permanent et de jeu ou « classe » sans maître. Ensuite, Belley note une similitude éclairante entre le paradigme de la gouvernance que j'ai développé et certaines thèses majeures des théoriciens du droit. Dans l'un et l'autre cas, l'État a cessé d'avoir le monopole : il peut tout au plus se faire catalyseur dans les rapports avec les autres normativités, dans un dialogue constructif avec tous les discours de pouvoir. La problématique de la gouvernance s'en trouve indirectement validée. Enfin, l'exemple frappant des réseaux claniques chez Alcan montre bien que le clan existe déjà comme forme d'organisation. Voilà qui semble donner à mes thèses une vérification empirique.

Malgré ces embellies, Belley exprime un « doute prudent » quant à l'importance relative de la gouvernance distribuée qui est au cœur de l'apprentissage collectif. Il lui semble que les structures claniques sont condamnées à être des modes d'organisation subsidiaires et qu'elles

n'échappent ni à la logique de la guerre et de l'exclusion, ni au dominium du logico-instrumental. Belley brandit le spectre des groupes organisés comme seuls signifiants, d'une démocratie qui ne serait plus à la portée de l'individu, d'une démocratie synaptique rendant dysfonctionnelle l'invocation des droits garantis par la démocratie libérale.

Sérieuse mise en garde. On trouve ici la même vision noire que propose Farhad Khosrokhavar : la gouvernance se dissout, dit-on, dans un « interactionnisme systémique » et le politique (comme l'individu) devient une source de dysfonctionnement. La gouvernance, loin de fournir les précautions auxiliaires pour assurer la pérennité de la démocratie libérale, pourrait en être la *nemesis*, l'interconnexité débouchant sur une « conception totalisante et programmée de la régulation sociale ». C'est la même sorte de méfiance qui fait que Laponce et Létourneau (dans deux registres différents) s'inquiètent même de l'enthousiasme qui pourrait animer la gouvernance.

Pour Khosrokhavar, il ne faut pas trop s'inquiéter si la gouvernance reste modeste; pour Belley, c'est moins clair. Ce dernier voit disparaître la citoyenneté individuelle alors que, pour moi, il s'agit plutôt d'étendre la notion de citoyenneté aux organisations (Paquet, 1997). Rendre les « personnes morales » responsables ne veut pas dire qu'on dépossède les individus d'une voix au chapitre ou qu'on les voue à l'aliénation.

Disons-le clairement, il nous semble que l'individu est moins menacé qu'on ne le prétend et qu'on s'inquiète indûment d'un déclin de son pouvoir de désaveu. La gouvernance distribuée et la subsidiarité, en favorisant la décentralisation, vont nettement donner plus de prise au dissensus qu'on ne le dit (Carter, 1998). Pas question donc d'homme unidimensionnel, mais d'un foisonnement d'expériences qui, si elles donnent prise parfois à l'exclusion mesquine, sont aussi des leviers importants pour l'individu, des leviers à sa mesure.

Pierre Hamel et Luc Juillet ont un malaise différent : ils se déclarent insatisfaits d'une simple référence à l'autopoïèse ou à la résilience comme moteurs de l'apprentissage collectif. Pour Hamel, il faut mieux y intégrer le conflit et les dimensions cognitives et subjectives; pour Juillet, il faut donner plus de place aux mécanismes de référence aux valeurs que véhicule le politique. Dans l'un et l'autre cas, la peur d'une gouvernance qui sombrerait dans une rationalité réflexive inquiète.

C'est mal comprendre, me semble-t-il, la notion d'autopoïèse. En effet, l'autopoïèse est la capacité d'autorenouvellement. Dans un monde turbulent en évolution rapide, il ne suffit plus d'effectuer certains radoubs mineurs à l'organisation, il faut élaborer un régime permanent de

renouvellement qui exige non de changer les règles du jeu, mais de changer les métarègles – les règles qui définissent comment on change les règles du jeu. La socioéconomie doit se dépasser continuellement pour survivre : les anciens dogmes sont constamment débronzés, les anciennes lois économiques rescindées, les postulats conventionnels reconfigurés (Kelly, 1998; Whitman, 1999).

Qu'est-ce qui reste permanent dans ce monde en flux? Le respect de certaines métavaleurs, de certains points de repère, de certaines relations de base, de certains tabous. Il existe évidemment une certaine filiation avec le passé, mais il y a aussi révolution permanente. On peut alors se demander s'il y a fondamentalement tant de différence entre le rapport à cette référence en évolution et celui que produirait la référence au « politique », si ce n'est que celle-là est immanente alors que celle-ci se déclare transcendante.

Cela ne signifie pas que l'autopoïèse va nécessairement être un vecteur d'émancipation, mais c'est également vrai pour le politique. Quant à savoir lequel des deux processus se prête le mieux à un encadrement ou à un aiguillage par le truchement de précautions auxiliaires, certains disent que cela n'est pas clair. Je crois qu'au contraire c'est assez clair. En effet, il existe une grande « incertitude démocratique » : la démocratie est « un mode de gouvernement aux résultats inconnaissables » (Hermet, 1997 : p. 49) qui échappe à ses ingénieurs. Ce qui est vrai pour « le politique » l'est également jusqu'à un certain point pour les précautions auxiliaires que voudrait mettre en place la gouvernance. Il reste cependant que le second type d'intervention (plus terre à terre, plus local et moins opaque) a probablement moins de chances de déraper.

Il reste indéniable que les commentateurs communiquent une certaine méfiance par rapport à un concept et à un paradigme qui paraissent trop dépendre d'une rationalité réflexive et dont les arcs-boutants comme la participation, le multilogue, l'apprentissage semblent trop exclusivement axés sur le procès de la gouvernance lui-même et non sur les objectifs et les valeurs de la communauté politique à laquelle elle renvoie. Voilà qui entraîne un certain nombre de collègues – « urgence de conclure » aidant – à se faire trop nihilistes quand il est question de gouvernance distribuée. Les dangers qu'on invoque existent, mais il est déraisonnable de les exhausser. Le réductionnisme au « politique » et la démonisation d'un « système » qu'on estime incapable d'engendrer autre chose qu'un impérialisme de fonctionnement ne donnent pas la place qui convient à un appareil de gouvernance qui peut aussi renforcer le processus démocratique et mettre en place les phares et les clignotants nécessaires pour que s'accomplisse le bien commun.

8. Améliorer le processus de production de précautions auxiliaires

Dans le second groupe de suggestions, je retiens les mises en garde et les suggestions formulées à propos des limites de l'outillage mental proposé.

L'idée de Juillet qu'il faut préciser davantage les modes divers de gouvernance à l'intérieur d'un même régime est à retenir. Quant à savoir comment on pourrait préciser la problématique afin de permettre de « nommer » ces divers modes concrets ou ces « mélanges » particuliers, le défi est de taille. On peut cependant raffiner le processus de mise en place des mécanismes de gouvernance en tant que précautions auxiliaires par deux voies : d'abord, en précisant un peu mieux les critères de bonne gouvernance et, ensuite, en comprenant mieux les périls de la participation et de la concertation et la nature des contrats moraux.

9. Les critères de bonne gouvernance

Chacun des commentateurs a proposé implicitement un ensemble de critères de « bonne gouvernance ». Pour la plupart, ces critères postulent un État fort. Dans certains cas, on fait même de la valence de l'État la caractéristique dominante qui pourrait servir à ordonner de manière univoque les divers régimes et les divers modes de gouvernance.

Cette célébration du colbertisme est prévisible puisque l'État est au centre de la gouvernance des pays industrialisés depuis un demi-siècle. Mais c'est un peu par paresse qu'on met au cœur de la gouvernance un pouvoir absolu dont pourtant on sait qu'il est en érosion. On le fait surtout parce qu'on n'en est pas arrivé à se convaincre que l'on peut avoir un jeu sans maître. En fait, la sacralisation de l'État n'est rien d'autre que le refus obstiné d'abandonner les impératifs de redistribution imposés par une certaine idéologie, et une manière oblique de dénoncer l'idée d'un jeu sans maître dans lequel la redistribution serait condamnée à être relativisée.

Notre société mondialisée est une société à hauts risques, et donc il y a insécurité accrue des citoyens. Il s'agit de construire une *société de gens capables de prendre des risques d'une manière responsable* et d'assurer la sécurité minimale dont ils ont besoin pour le faire de manière créatrice.

En fait le filet de sécurité est l'un des critères de bonne gouvernance qu'Amartya Sen met en évidence quand il définit les « développement » en termes de libertés : marges de manœuvre politiques, possibilités économiques, opportunités sociales, garanties de transparence et filet de sécurité (Sen, 1999 : p. 10). Il faut noter que le filet de sécurité n'est qu'un des points d'ancrage et que ces points de repère

sont bien plus que de simples familles de processus : ces critères ne sont pas limités à la survie et à l'efficience. Il y a là une notion de « bonne vie » qui déborde largement les impératifs de gouvernabilité. En fait, la bonne gouvernance connote pour Sen la mise en place d'un ensemble de dispositifs qui vont assurer l'élimination des servitudes, et donc l'avènement des libertés positives. En ce sens, la gouvernance veut fournir ainsi un complément à une « démocratie du public » qui dégénère souvent en loterie ou en un exercice de marketing permanent exécuté par des amuseurs publics (Hermet, 1997).

Non seulement la sécurité n'est pas la seule valeur guide, mais la réponse institutionnelle à l'insécurité n'est pas nécessairement la redistribution et l'État centralisateur, comme certains commentateurs semblent le suggérer. La réponse la plus effective est plutôt l'assurance avec ses mécanismes plus diffus. La redistribution est une compensation pour les perdants et égalise les revenus, alors que l'assurance protège les individus contre la variabilité de leur revenu attribuable à l'incertitude et à la turbulence de l'environnement. Il vaut donc mieux chercher vraiment des moyens de combattre l'insécurité par des régimes d'assurance qui, réduisant les coûts de l'insécurité, encourageraient la prise de risque responsable. Se rabattre sur la redistribution ne saurait suffire puisqu'elle peut fort bien fournir un filet de sécurité et réduire les inégalités sans toutefois encourager la prise de risque responsable et donc l'apprentissage collectif (Mandel, 1996). En fait, dans une société où la socialité est « tissée d'indifférences, d'insularités et d'égoïsmes » (Guillaume, 1999 : p. 29), le défi est de construire une socialité forte à partir de liens ténus, et force est d'admettre que, dans ce genre de contexte, l'assurance est une institution mieux adaptée que la redistribution.

En effet, il est invraisemblable qu'on puisse bénéficier de redistribution égalitariste comme d'un droit dans la société spectrale en train de se créer. On peut seulement espérer une redistribution qui voudra corriger les inégalités inacceptables (Paquet, 1994a). Une bonne gouvernance va mettre en place des mécanismes pour combattre l'insécurité, inventer des instruments capables de protéger contre les mauvaises éventualités et non plus essayer de mettre en place des remparts contre des états indésirables.

Hamel dénonce la possibilité qu'une bonne gouvernance distribuée puisse être mise en place à cause du « conflit » omniprésent entre groupes et des ressources inégales entre partenaires dans une négociation condamnée à achopper parce qu'elle ne peut faire l'affaire de personne. Juillet, plus prudemment, met en garde contre la tentation de

définir la bonne gouvernance exclusivement par les processus (autonomie des fonctionnaires, participation des citoyens, institutions parlementaires) et réclame qu'on fasse une place à la liberté positive qui est au cœur des stratégies d'émancipation. Quant à savoir si de telles stratégies ne peuvent venir que de l'État, il ne le prétend pas. On peut donc voir dans ses propositions une porte ouverte sur la gouvernance distribuée à condition qu'elle traduise une référence aux valeurs. C'est là chose possible, comme on l'a vu avec le monde de Sen, dans la mise en place des précautions auxiliaires.

Croire que l'on a besoin du « politique » pour qu'il y ait « dépassement » relève de la fixation dans certains commentaires. Et faire de la « démocratie du public » la caution qui assure le dépassement est fort naïf. S'il est une chose certaine, c'est que la « démocratie du public » (Manin, 1996; Hermet, 1997), montée sur les sondages et l'immédiat, peut fort bien desservir la communauté et ne pas en assurer le progrès. Comme le rappelle Guy Hermet, « la démocratie ne s'est jamais définie comme mode de gouvernement qu'au travers de ses instruments contingents que sont le mécanisme représentatif et la décision prise à la majorité des voix » (1997 : p. 89). Or ces mécanismes ne produisent qu'une volonté générale illusoire à moins d'être le résultat d'une longue délibération ouverte. Ce qui est rarement le cas.

10. Les périls de la participation et de la concertation et la nature des contrats moraux

Si on peut classifier les régimes de gouvernance en tant que précautions auxiliaires ajoutées au processus démocratique selon qu'elles assurent ou non certaines libertés positives, on se bute assez vite aux problèmes que posent la participation, la concertation et les contrats moraux.

Jacques T. Godbout a ici sonné l'alarme en suggérant que la gouvernance (avec sa composante incontournable de participation accrue en amont du processus de décision) peut fort bien miner la démocratie représentative. Il se méfie des « citoyens producteurs de gouvernance ». Selon lui, la suggestion que tous participent à tout ne peut avoir que des effets pervers. La démocratie représentative se contente de choisir les décideurs pour ensuite leur laisser libre choix. La participation enlèverait le pouvoir aux électeurs. Claudette Lafaye a les mêmes craintes.

En refusant de donner à la participation un rôle de métarègle, Godbout ne rejette pas pourtant l'idée de métarègle : il va la chercher dans la société civile, dans la réciprocité et le don. On est donc renvoyé à un

découpage des régimes de gouvernance à la Boulding – c'est-à-dire à partir des composantes marché, État, société civile qu'ils contiennent (Boulding, 1970; Paquet, 2000a). C'est donner à la société civile un statut métasystémique que d'autres commentateurs contestent.

Il en va de même pour la concertation, qui marginalise non seulement les électeurs, mais aussi les citoyens quand, et c'est souvent le cas, elle sombre dans des débats d'experts. Claudette Lafaye montre que la gouvernance peut être facilement récupérée par les experts quand le débat dérive vers des arènes techniques et fermées.

Ces deux dimensions critiques que sont la participation et la concertation ne sauraient évidemment assurer les partenaires d'une gouvernance qui évitera tous les écueils. Mais elles ouvrent la voie à des débats sur la trame des relations entre partenaires dans la gouvernance distribuée. Il s'agit d'une trame fondée sur une multitude de contrats moraux sur lesquels sont construits les rapports de consultation, de concertation, de négociation et les autres relations qui sont au cœur des partenariats.

Dire que ces processus peuvent déraper et même qu'ils peuvent nous faire glisser hors du type idéal de la démocratie représentative n'est pas faux. Affirmer que participation et concertation compliquent les choses n'est pas faux non plus. Mais cela ne signifie pas que la prise de décision est enrayée ou dévoyée. Elle sera probablement mieux ancrée dans les valeurs des participants et mieux immunisée contre les abus des représentants et des permanents. Tout dépendra de la nature des contrats moraux qui définiront *hic et nunc* la participation et la concertation.

Jacques Palard part des cinq propositions de Gerry Stoker – acteurs divers, frontières floues, interdépendance accrue, réseaux autonomes, relativisation du pouvoir de l'État – (1998) et des quatre caractéristiques majeures de la gouvernance démocratique à la March et Olsen – développement de l'identité des citoyens, appropriation de l'action politique par les citoyens, événements politiques en tant que pourvoyeurs de sens, système politique adaptatif (March et Olsen, 1995) – pour définir une sorte d'échiquier sur lequel on pourrait ficher les régimes de gouvernance selon ces dimensions et définir les divers contrats moraux qui les soutiennent.

Cet échiquier « porte implicitement la marque de l'application du principe de subsidiarité » et permet donc de voir jusqu'à quel point « la manière de faire » a évolué plus ou moins fortement dans cette direction. Il fait surtout écho à un ensemble de contrats moraux – de relations plus ou moins formalisées qui sont incarnées dans un ensemble de normes et conventions de toutes sortes (Paquet, 1991-1992; Laurent et Paquet, 1998).

Or l'importance donnée à ces « institutions invisibles », comme dirait le Nobel d'économie Kenneth Arrow (1974 : p. 26), a créé un malaise chez certains commentateurs. C'est le cas même si tous ont admis que ces contrats moraux jouent un rôle central comme points de cristallisation des nouveaux arrangements. Certains commentateurs semblent opérer sous le charme des structures formelles et jugent ces arrangements informels (qu'on enracine trop facilement, dois-je noter, dans la seule fibre morale ou dans un consensus angélique) incapables de fournir des dispositifs cognitifs assez robustes pour survivre aux attaques des forces qui tenteront de les pervertir. Il y a pourtant des décennies que cette dérive vers l'informel s'impose au nom de l'efficacité (DesRoches, 1970).

Il est clair qu'on devra pousser plus avant l'analyse de ces contrats moraux et préciser mieux leur trame puisqu'ils sont tellement importants pour la compréhension de la gouvernance et qu'ils sont aussi tellement controversés. En fait, cette analyse a déjà commencé à proportion que ces contrats moraux sont devenus nécessaires dans l'élaboration des nouveaux types de partenariat en vogue dans tous les secteurs. Les travaux sur l'économie de la relation, sur les échanges relationnels et sur les formes nouvelles de la gouvernance corporative qui tissent des liens nouveaux avec la communauté ambiante (Goldberg, 1989; Deakin et Hughes, 1997; Laurent et Paquet, 1998) ont proposé certaines approches pour préciser la nature de ces divers contrats moraux. Le texte de Belley y fait écho dans son examen des relations intrafirmes chez Alcan.

Les commentateurs ont aidé grandement à définir de manière oblique les différentes brèches à colmater pour que la démocratie ne dérape point : s'assurer par une série de précautions auxiliaires de la prise en compte des valeurs et des libertés positives – et non pas de la simple résilience des processus –, d'une participation effective qui ne mine pas le processus représentatif, d'une concertation qui ne sera pas dominée par les groupes organisés et les groupes experts, et de la mise en place des contrats moraux robustes qui sont requis pour constituer une démocratie de producteurs de gouvernance mais qui ne feront pas dégénérer la société en une confédération de clans fermés sur eux-mêmes et capables d'empêcher une coordination heureuse et un apprentissage collectif porteur de progrès.

11. Gouvernance et précautions auxiliaires

Reste à savoir si ce travail est faisable et, si oui, comment le faire. Or, sans tomber dans la manie de la classification, on peut dire que la mise en place de ces arcs-boutants que seront les précautions auxiliaires serait

grandement simplifiée si on pouvait s'entendre sur les dimensions essentielles de la gouvernance.

Les travaux de Stoker et de March et Olsen ont dégagé certaines dimensions importantes que la gouvernance en tant que précautions auxiliaires va devoir garder en tête : impliquer un plus grand nombre d'intervenants, aider au développement de leur identité, mettre en place des institutions qui assouplissent l'adaptation du système politique, etc. Mais il s'agit là d'efforts surtout descriptifs qui veulent souligner certaines caractéristiques importantes de la nouvelle gouvernance.

Si on veut focaliser davantage l'attention sur certaines cibles plus précises, mais tout en tenant compte des grands impératifs qui doivent guider la mise en place de ces précautions auxiliaires, il faut concevoir un appareil mieux adapté à ces tâches. Pour ce faire, il semble possible de considérer les régimes de gouvernance comme définis essentiellement par trois types de relations dans un espace à cinq dimensions.

Les cinq dimensions définissent les grands impératifs qu'il faut garder en tête. Ce sont celles qui correspondent aux diverses servitudes mentionnées par Amartya Sen – servitudes qui, selon lui, empêchent la démocratie de fonctionner. Ces servitudes correspondent à la neutralisation de cinq libertés positives : 1) libertés politiques, 2) possibilités économiques, 3) opportunités sociales, 4) garantie de transparence, et 5) une certaine sécurité.

Quant aux trois types de relations, débattues abondamment plus haut, ce sont : le *pattern* des relations définissant le processus de participation et d'engagement des partenaires; (A) la nature de la concertation et de la négociation (c'est-à-dire du multilogue) entre les partenaires; (B) le type de contrats moraux définissant la trame des relations; et (C) la nature des responsabilités entre tous ces intervenants.

La gouvernance ne peut pas résoudre tous les problèmes de libertés positives, mais le politique ne le peut pas non plus. Le politique et la gouvernance peuvent cependant agir de pair sur les éléments (1), (4) et (5). Il nous semble que la gouvernance, par le truchement de (A), de (B) et de (C), peut agir sur (2) et (3).

12. La participation et l'engagement civique

Le premier ensemble de précautions auxiliaires définissant la gouvernance vise à assurer la participation et l'engagement civique requis. Il ne s'agit pas ici de cohésion sociale passive, mais d'un engagement actif. Voilà qui demande la mise en place d'un capital de socialité augmentant la capacité humaine à inventer des ciments sociaux qui fassent tenir les

individus, les réseaux et les groupes en ensembles stables et fonctionnels (Baechler, 1994 : p. 21). C'est un capital qui s'accroît à proportion qu'on l'utilise et qui se détériore à proportion qu'on l'utilise moins.

Il est évident que la construction du capital social et de la confiance peut passer par le travail des entrepreneurs civiques (Spinosa, Flores et Dreyfus, 1997). Mais ce qu'on reconnaît moins, c'est la possibilité que le conflit engendre aussi la solidarité. C'est la thèse de Gauchet-Dubiel présentée par Albert Hirschman (Hirschman, 1995). Ce dernier suggère que, dans une société pluraliste, il est fort possible que les conflits créent la solidarité tout au moins s'il s'agit de conflits de type α à propos de plus-ou-moins (*more-or-less*) qui ouvrent sur un éventail de solutions mitoyennes possibles. C'est tout à fait différent dans les cas de conflits du type β qui se définissent en termes de oui-ou-non (*either-or*) qui, eux, engendrent l'anomie. Dans le premier cas, c'est au fil de la résolution de ces conflits que la société apprend à gérer les différences et que se crée une capacité à les gérer qui devient facteur de cohésion. C'est exactement l'argumentation de Hall et Lindholm (1999).

On voit donc que la confiance et la solidarité naissent par des voies multiples et souvent contradictoires. Elles seraient même davantage, semble-t-il, le résultat d'automatismes que de mécanismes délibérément mis en place. C'est à la fois rassurant et déprimant. Rassurant, parce que notre ignorance des processus de production de la solidarité semble une défaillance moins fatale qu'on ne l'aurait cru : elle n'empêchera pas que la solidarité monte malgré l'absence d'interventions. Déprimant, parce que force nous est de reconnaître la réalité des forces obscures de la résilience qui souvent, par des voies difficilement pénétrables, semblent néanmoins permettre que la confiance et la solidarité réémergent, comme c'est le cas maintenant, quand on en a besoin (Paquet, 1999a).

Il existe des mesures de ce capital de socialité et des raisons de croire que, quand il y a décapitalisation, les libertés positives sont atténuées. Nous avons essayé dans un essai récent (Paquet, 1999b) de montrer comment le Québec a souffert d'une érosion importante de son capital social dans les dernières décennies et qu'il s'en est suivi des coûts importants sur le plan des libertés positives. Voilà qui nous a semblé commander un travail important de reconstruction de la socialité. Problème de gouvernance donc.

12a. La nature du multilogue

Il ne suffit pas d'assurer l'engagement social et de mettre en place une capacité à inventer des ciments sociaux, il faut aussi s'assurer que le

multilogue qui va s'ensuivre favorisera l'apprentissage social par la concertation et la négociation requises.

Il s'agit d'atténuer autant que possible l'action délétère des blocages dans le processus d'apprentissage collectif esquissé par Max Boisot (1995). Pour ce faire, il faut travailler à mettre en place des mécanismes et des institutions susceptibles de modérer la dissonance cognitive, les inhibitions et autres blocages systémiques, mais aussi faire le même travail sur les blocages situés sur le plan des valeurs. C'est ni plus ni moins qu'un effort pour mettre en place une dynamique qui facilite la création et la diffusion de la connaissance nouvelle.

Les caractéristiques de cette dynamique ne sont pas nécessairement claires, mais on peut dire qu'il est vraisemblable que les facteurs suivants constitueront les éléments déterminants de la nouvelle logique dominante : la réduction de l'importance des règles, l'importance accrue de la consultation et de la négociation entre les intervenants et les régimes, l'émergence de structures traitant des problèmes au cas par cas, une certaine dépolitisation, le mélange de grands idéaux vagues avec une dispersion de liens flexibles et ténus entre individus qui peuvent changer d'allégeance fort rapidement – le tout permettant un certain activisme social mais sans promesse de permanence –, la reconnaissance de la fragilité des liens interpersonnels dans un monde de cohabitation avec commutation, une certaine ambiguïté paradoxale dans ce qui est à la fois une importance accrue donnée à la confiance, mais sans qu'on se fasse des illusions quant à la solidité de celle-ci.

Dans ce nouveau monde, la stabilité émergera moins d'une utopique cohésion sociale fondée sur les valeurs partagées que d'une certaine « culture » négociée diffusant les conflits de type β (*either-or*), d'une certaine solidarité engendrée historiquement par la capacité à résoudre les conflits de type α (*more-or-less*) qui s'ouvrent sur un éventail de solutions mitoyennes possibles, de l'action des entrepreneurs civiques, mais surtout peut-être d'un certain degré de multistabilité (c'est-à-dire de balkanisation) et donc d'inertie relative qui immunise la socioéconomie contre les effets désastreux de trop grandes ferveurs (Paquet, 1999a).

12b. Le type de contrats moraux

Il faut aussi que ces multilogues en arrivent à concrétiser un certain nombre d'accords, de normes et de conventions plus ou moins tacites qui vont tisser la trame de la nouvelle gouvernance.

Dans une société d'information où les identités sont éclatées et les appartenances multiples, la modularité est une manière d'être. En fait,

dira Marc Guillaume, le défi est d'organiser une cohabitation avec commutation, c'est-à-dire avec

> des dispositifs qui permettent de frôler, de côtoyer, de rencontrer l'autre de manière partielle, éphémère et souvent superficielle en fonction de contrats constamment négociés et renouvelés, donc de contrats instables, mouvants, qui constituent une nouvelle forme de gestion, non pas de l'autre, mais de l'autrui, c'est-à-dire ce qui dans l'autre n'est pas moi mais ce que je suppose être compatible, comparable, commensurable avec moi-même (Guillaume, 1993 : p. 74).

Chantal Millon-Delsol, à la fin de son essai sur l'esprit européen, explore les grands éléments qui vont contribuer à façonner cette nouvelle citoyenneté. Elle en indique trois comme les plus importants. D'abord, il ne saurait s'agir du seul résultat d'un pacte rationnel. Derrière les accords, il doit y avoir un *rapport affectif* : « un peuple [...] ne s'identifie qu'à l'entité qui lui renvoie l'image de ses propres convictions, nanti de la puissance pour les concrétiser. » Il faut donc derrière les droits et obligations une idée de bien commun. Ensuite, il doit y avoir un lieu d'identité, un *lieu d'appartenance*. Les institutions instaurent ces ligatures et ces appartenances : « nous avons inventé la république pour instaurer une amitié civique. » S'identifier à des institutions, c'est déclarer son appartenance à certaines valeurs. Enfin, il ne suffit pas, dans la construction des *institutions de réarticulation*, de chercher des structures performantes, il faut surtout des « structures » *habitées par nos certitudes intérieures*, des structures dans lesquelles chacun va reconnaître sa « culture réalisée », « la connivence qui rend possible la communauté ». Or ces connivences sont difficiles à construire quand les premiers principes sont tellement éclatés que l'agir-ensemble devient problématique (Millon-Delsol, 1993).

Il s'agit donc de réconcilier les tendances contradictoires dans la société d'information : la nécessité d'avoir une perspective globale et aussi une sensibilité locale, et vice versa, l'impératif d'être de petite taille et aussi de grande taille et de profiter des avantages de la centralisation en même temps que de la décentralisation, la recherche de stratégies qui protègent à la fois la liberté et l'égalité, etc. Cette réconciliation passe par des séries de négociations sur la division du travail entre les citoyens et leurs gouvernements, et aussi entre les niveaux de gouvernement. Or ce genre de débat ne peut être une question résolue une fois pour toutes. On voit l'illusion et le caractère délétère des efforts pour tout judiciariser, pour mettre tout en droit et lois.

Ce qui est nécessaire, c'est d'élaborer un processus de contractualisation fluide, un processus de négociation permanent et d'apprentissage social : selon les circonstances (temps normaux, moments de crise), on peut effectuer des réassignations de tâches entre les niveaux. La souplesse nécessaire face aux enjeux révélés dans les consultations, les délibérations et les négociations commande un bon usage du flou et un rejet de concepts trop absolus (Hall et Lindholm, 1999 : p. 83).

La modularité des individus va tisser entre eux une multitude de liens ténus, partiels et fragiles. À côté de liens usuels (horizontaux idéalement dans le marché et verticaux usuellement dans la politie), il y aura des liens transversaux ou diagonaux traversant les divers paliers et liant des partenaires éloignés. Il s'agit d'une nouvelle figure de lien, car le « réseau n'offre aucune centralité que l'on pourrait attaquer, mais des nœuds aussi divers qu'éparpillés et qui sont animés de mouvements. Ce n'est plus l'acteur qui est nomade en dépit d'un système figé, et contre lui, c'est le système réseautique qui est lui-même nomade » (Cauquelin, 1993 : p. 188).

*

* *

Ces trois dimensions (engagement civique, concertation et négociation, contrats moraux) ne suffisent peut-être pas à définir parfaitement tous les divers régimes de gouvernance, mais on pourra les classer sommairement tout au moins selon qu'un régime peut plus ou moins assurer un engagement civique robuste, qu'il a réussi ou non à promouvoir effectivement la production et la diffusion de la connaissance nouvelle ou tout au moins à atténuer les blocages dans ces processus, et qu'il déploie un éventail souple de contrats moraux bien ou mal ajustés aux mouvances de l'environnement. Ces trois dimensions se complètent et vont distiller des formes organisationnelles plurielles mélangeant clan, marché, bureaucratie et fief.

Boisot (1995) a montré comment la culture va jouer un rôle déterminant dans ces processus de facilitation et devenir un levier important dans la mise en place des précautions auxiliaires les plus performantes. Il est clair aussi que cette dimension culturelle va être importante dans l'interprétation donnée aux diverses servitudes à la Sen. Voilà qui va entraîner la cristallisation d'un processus d'apprentissage à deux boucles où les précautions auxiliaires seront définies en tenant compte de ce cadre culturel, mais où le fonctionnement et l'expérience du système tendront à avoir un impact aussi sur cette culture. Ce qui fait que

l'autopoïèse fera en sorte que l'on invente de nouveaux moyens et aussi de nouvelles fins en cours de route.

Conclusion

Il existe deux approches fondamentales concernant la gouvernance : l'une, dite économistique et conséquentialiste, fondée sur les mécanismes d'échange et de coalition entre les acteurs (individus et groupes), et l'autre, dite institutionnaliste et construite autour des idées d'identité, de citoyenneté, et de comportement approprié (March et Olsen, 1995).

La première est une transcription facile de l'approche économique fondée sur les choix rationnels des individus et leurs comportements stratégiques. Or l'équilibre contingent qui peut ressortir de ces tractations est trop volatil et facilement déstabilisé par les événements ou les déplacements de pouvoirs pour être satisfaisant; de plus, il fait trop abstraction du pouvoir. La seconde approche est construite autour du développement des identités des citoyens et des groupes, de capacités d'intervenir de façon appropriée, de procédures d'imputabilité et d'interprétation et de capacité à apprendre. Cette seconde approche donne une place au politique *stricto sensu*, au pouvoir et aux conflits.

Mon texte initial a été lu comme justiciable de la première approche, alors que mon intention était clairement de m'inscrire dans la seconde. En conséquence, on m'a accusé de mettre en place une mécanique organisationnelle semblable au marché qui engendrerait organiquement des équilibres consensuels et heureux. Rien ne saurait être plus loin de mon objectif.

Mon objectif a été de définir la gouvernance comme le processus par lequel les précautions auxiliaires seront mises en place pour que la coordination soit heureuse et que les abus soient évités.

Ces précautions sont de plusieurs ordres, mais elles touchent particulièrement les libertés positives, la participation, la concertation, la négociation et les contrats moraux liant les intervenants.

Ces précautions auxiliaires n'émergent pas nécessairement organiquement et elles sont souvent fragiles quand elles sont en place. Il faut donc une monitarisation constante pour s'assurer qu'il n'y a pas déraillement. Ces précautions ne sont pas non plus localisées exclusivement dans un « politique » transcendant, mais bien distribuées vastement dans les diverses « provinces » du système socio-économico-politique. Finalement, elles ne sont pas permanentes puisqu'elles sont continuellement en procès d'adaptation pour répondre aux contraintes du

milieu externe et du milieu interne, ainsi qu'aux changements survenus dans les technologies sociales.

Dans un monde de connexité accrue (Mulgan, 1997), la gouvernance va s'accomplir dans des formes nouvelles qu'on a commencé de nommer globalement (*e-governance*), et qui vont utiliser plus intensément les nouvelles technologies de l'information. Cela ne veut pas dire qu'on passera à la démocratie et à la gouvernance numériques, mais que l'ère de la numérisation va transformer et la démocratie et la gouvernance, et que, en conséquence, les précautions auxiliaires auxquelles doit s'intéresser la gouvernance évoluent, que l'outillage même de celle-ci est en train de changer (Richard, 1999).

Cela va se traduire dans des rapports modifiés entre démocratie et gouvernance. En effet, il est probable que la gouvernance va devenir encore plus malléable que le « politique » en conséquence de ces transformations technologiques. Il se pourrait donc que les précautions auxiliaires deviennent, relativement parlant, de plus en plus importantes à cause même de l'apparition de ces leviers inédits et puissants.

Tout cela ne nous amènera pas pour autant à penser faire l'économie du politique. C'est peu probable. Mais c'est une possibilité qui mériterait peut-être d'être explorée plus avant par les prospectivistes, ne serait-ce que pour jauger jusqu'où nous pouvons aller dans nos efforts pour faire l'économie du technico-étatique et de la transcendance.

Bibliographie

ARROW, K. J.,1974, *The Limits of Organization*, New York, Norton.

BACHELARD, G., 1972, *L'engagement rationaliste*, Paris, PUF.

BAECHLER, J., 1994, *Précis de la démocratie*, Paris, Calmann-Lévy.

BARTLETT, R., 1989, *Economics and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

BOISOT, M. H., 1995, *Information Space*, Londres, Routledge.

BOULDING, K. E., 1970, *A Primer on Social Dynamics*, New York, The Free Press.

CARTER, S., 1998, *The Dissent of the Govern*, Cambridge, Harvard University Press.

CAUQUELIN, A., 1993, « Rassembler le disparate ou : de la communication », dans L. Sfez (dir.) *Dictionnaire critique de la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, tome 1, p. 188-195.

DEAKIN, S. et A. HUGHES, 1997, *Enterprise and Community : New Directions in Corporate Governance*, Oxford, Blackwell.

DESROCHES, J. M., 1970, « The Developing Irrelevance of Formal Organization Patterns », *Optimum*, vol. 1, nº 1, p. 6-12.
ELSTER, J., 1993, *Local Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
FISH, S., 1999, *The Trouble With Principle*, Cambridge, Harvard University Press.
GAUCHET, M., 1998, *La religion dans la démocratie*, Paris, Gallimard
GOLDBERG, V. P., 1989, *Readings in the Economics of Contract Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
GUÉHENNO, J. M., 1999, *L'avenir de la liberté*, Paris, Flammarion
GUILLAUME, M., 1993, « Spectralité et communication », *Cahiers du LASA*, nºˢ 15-16, p. 74-81.
GUILLAUME, M., 1999, *L'empire des réseaux*, Paris, Descartes & Cie.
HALL, J. A. et C. LINDHOLM, 1999, *Is America Breaking Apart?*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
HERMET, G., 1997, *La démocratie*, Paris, Flammarion.
HIRSCHMAN, A. O., 1995, *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, Harvard University Press.
KELLY, K., 1998, *New Rules for the New Economy*, New York, Viking.
LACHMANN, L. M., 1971, *The Legacy of Max Weber*, Berkeley, The Glendessary Press.
LAURENT, P. et G. PAQUET, 1998, *Epistémologie et économie de la relation : coordination et gouvernance distribuée*, Paris, Vrin.
MAFFESOLI, M., 1992, *La transfiguration du politique*, Paris, Grasset.
MANDEL, M., 1996, *The High-Risk Society*, New York, Times Books.
MANIN, B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
MARCH, J. G. et J. P. OLSEN, 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
MAY, R., 1972, *Power and Innocence*, New York, Norton.
MILLON-DELSOL, C., 1993, *L'irrévérence*, Paris, Mame.
MOUFFE, C., 1993, *The Return of the Political*, Londres, Verso.
MULGAN, G., 1997, *Connexity*, Cambridge, Harvard Business School Press.
PAQUET, G., 1991-1992, « Betting on Moral Contracts », *Optimum*, vol. 22, nº 3, p. 45-53.
PAQUET, G., 1994a, « Grandeurs, limites et scandales : fondements éthiques du financement des systèmes de santé » dans J. M. Larouche (dir.), *Ethique, santé et société*, Ottawa, Centre de techno-éthique de l'Université Saint-Paul, p. 21-46.

PAQUET, G., 1994b. « La citoyenneté dans la société d'information : une réalité transversale et paradoxale », *Mémoires de la Société royale du Canada*, série VI, tome V, p. 59-78.

PAQUET, G., 1997, « Canada as a Disconcerted Learning Economy : A Governance Challenge », *Transactions of the Royal Society of Canada*, série VI, vol. VIII, p. 69-98.

PAQUET, G., 1999a, « La résilience dans l'économie », *L'Agora*, vol. 7, n° 1, p. 14-17.

PAQUET, G., 1999b, *Oublier la Révolution tranquille*, Montréal, Liber.

PAQUET, G., 2000a, « Gouvernance distribuée, socialité et engagement civique », *Gouvernance*, vol. 1, n° 1, p. 52-66.

PAQUET, G., 2000b, « On Hemispheric Governance », *Transactions of the Royal Society of Canada*, série VI, vol. X, n° 1999, p. 37-79.

PIORE, M. J., 1995, *Beyond Individualism*, Cambridge, Harvard University Press.

RICHARD, E., 1999, « Tools of Governance », dans B. N. Hague et B. D. Loader (dir.), *Digital Democracy*, Londres, Routledge, p. 73-86.

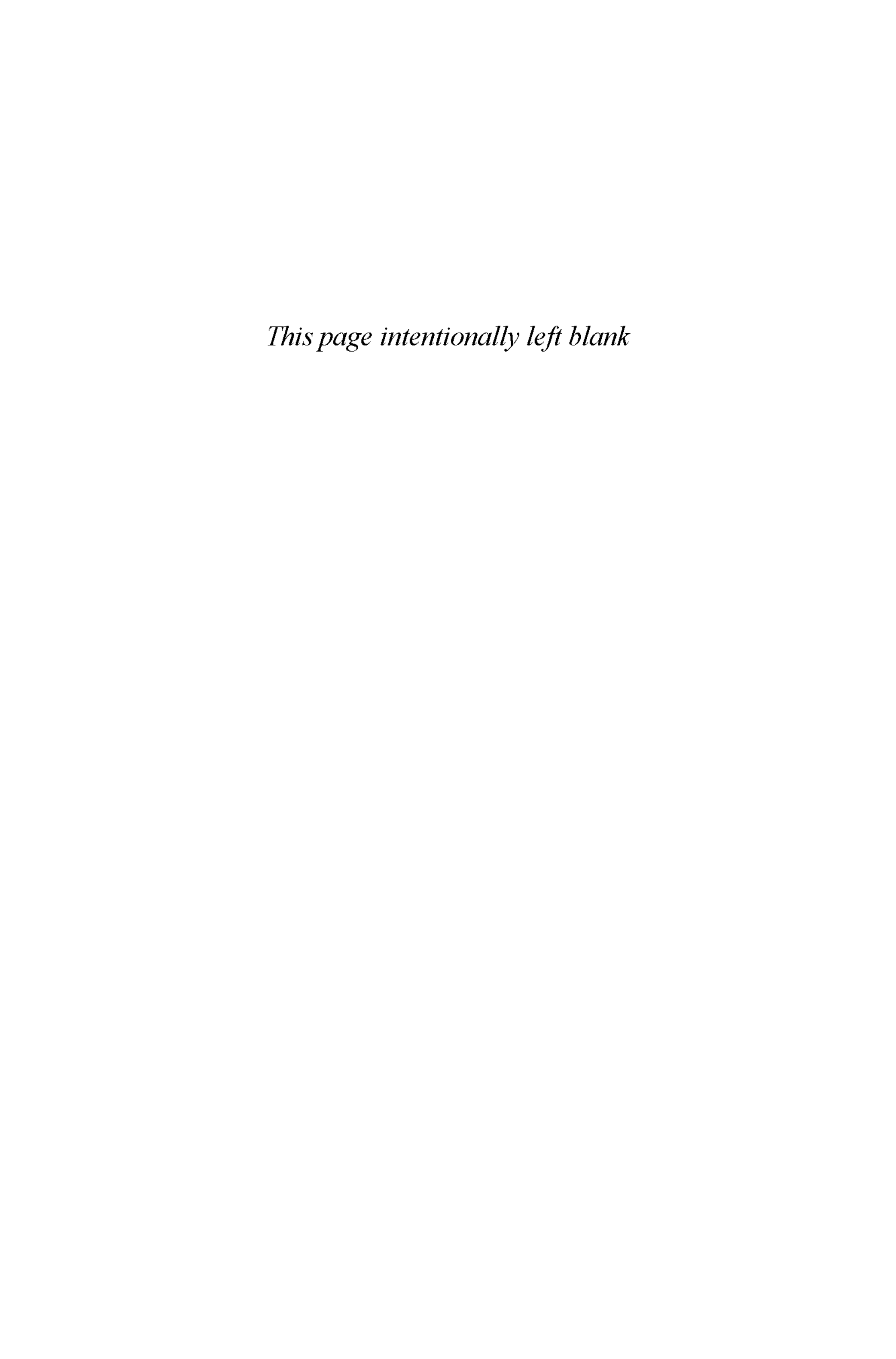
SEN, A., 1999, *Development as Freedom*, New York, Knopf.

SPINOSA, C., F. FLORES et H. L. DREYFUS, 1997, *Disclosing New Worlds*, Cambridge, MIT Press.

STOKER, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.

TOURAINE, A., 1999, « Le désenchantement de la politique », *Le Monde des débats*, décembre, p. 39.

WHITMAN, M. VON N., 1999, *New World, New Rules*, Cambridge, Harvard Business School Press.



This page intentionally left blank

LES AUTEURS

Caroline Andrew, Département de science politique de l'Université d'Ottawa (candrew@uottawa.ca).

Jean-Guy Belley, Faculté de droit de l'Université McGill (belley@falaw.lan.mcgill.ca).

Lise Boily, Département de communication de l'Université d'Ottawa (lboily@uottawa.ca).

Linda Cardinal, Département de science politique de l'Université d'Ottawa (lcardina@uottawa.ca).

Jacques T. Godbout, Université du Québec – INRS urbanisation (jacques.godbout@inrs-urb.quebec.ca).

Pierre Hamel, Institut d'urbanisme et Département de sociologie de l'Université de Montréal (pierre.hamel@umontreal.ca).

Luc Juillet, Département de science politique de l'Université d'Ottawa (ljuillet@uottawa.ca).

Farhad Khosrokhavar, Centre d'analyse et d'intervention sociologique, École des hautes études en sciences sociales (cavar@ehess.fr).

Claudette Lafaye, Université du Littoral, Dunkerque et Groupe de sociologie politique et morale, École des hautes études en sciences sociales (lafaye@univ-littoral.fr).

Jean Laponce, Département de science politique de l'Université d'Ottawa et Département de science politique de l'Université de la Colombie-Britannique (jean_laponce@mtsg.ubc.ca).

Jocelyn Létourneau, Département d'histoire et CELAT de l'Université Laval (celatjle@hermes.ulaval.ca).

Marguerite Mendell, School of Community and Public Affairs, Université Concordia (mendell@vax2.concordia.ca).

Jacques Palard, CERVL – Pouvoir, Action publique, Territoire, Institut d'études politiques, Université de Bordeaux (j.palard@iep.v-bordeaux.fr).

Gilles Paquet, Faculté d'administration et Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa (paquet@admin.uottawa.ca).